

Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen

Asseburg, Muriel (Ed.); Kempin, Ronja (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Asseburg, M., & Kempin, R. (Hrsg.). (2009). *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen* (SWP-Studie, S 32). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261382>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Muriel Asseburg / Ronja Kempin (Hg.)

Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?

Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen
und -Operationen

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 Problemstellung und Empfehlungen
- 9 **Einleitung: Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen**
Muriel Asseburg / Ronja Kempin
- 17 **EUFOR Althea und EUPM in Bosnien-Herzegowina: Umsetzung des umfassenden Ansatzes**
Marco Overhaus
- 32 **Rechtsstaatlichkeit fördern, ohne Eigenstaatlichkeit zu stärken: Schafft die EULEX-Mission im Kosovo die Quadratur des Kreises?**
Solveig Richter
- 50 **EUFOR RD Congo: ein Erfolg, aber kein Erfolgsmodell**
Denis M. Tull
- 62 **EUFOR Tchad/RCA: Die EU als Agent französischer Interessen**
Patrick Berg
- 77 **Die Marineoperation der EU im Golf von Aden (EU NAVFOR Atalanta): Vorbei am Problem – die Piraterie nimmt zu, die Ursachen bleiben**
Annette Weber
- 92 **Die ESVP-Missionen in den palästinensischen Gebieten (EUPOL COPPS, EU BAM Rafah): Frieden durch Sicherheit?**
Muriel Asseburg
- 110 **Die ESVP in Asien: Die Aceh Monitoring Mission in Indonesien**
Felix Heiduk
- 124 **Die Europäische Beobachtungsmission in Georgien: Friedenssicherung auf umstrittener Grundlage**
Uwe Halbach
- 138 **Die Integrierte EU-Rechtsstaatsmission EUJUST LEX im Irak: Politikersatz mit Potential**
Guido Steinberg
- 150 **EUPOL Afghanistan: Europas ziviles Engagement am Rande des Glaubwürdigkeitsverlustes**
Ronja Kempin / Stefan Steinicke
- 164 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
Muriel Asseburg / Ronja Kempin
- 178 **Fallbeispiele im Überblick**
- 184 **Abkürzungsverzeichnis**
- 187 **Über die Autorinnen und Autoren**

Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?

Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen

Seit die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Juni 1999 aus der Taufe gehoben wurde, ist die strategische Akteursfähigkeit der EU in diesem Politikfeld erheblich gewachsen. Vom Streben der 27 Mitgliedstaaten, gemeinsam sicherheitspolitische Herausforderungen zu bewältigen, zeugen vor allem die 23 Einsätze, die bis Herbst 2009 im Rahmen der ESVP durchgeführt worden sind bzw. werden. Auf den ersten Blick scheinen die Europäer mit diesen zivilen Missionen und militärischen Operationen die Ziele bereits erreicht zu haben, die sie sich Ende 2003 in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) gesetzt hatten. Tatsächlich aber ist die EU davon noch weit entfernt, wie eine detaillierte Analyse ausgewählter ESVP-Einsätze zeigt.

Der Erfolg von Missionen und Operationen der ESVP ist von Fall zu Fall sehr unterschiedlich. Dies betrifft sowohl die Umsetzung des jeweiligen Mandats als auch den konkreten Beitrag zu Konfliktbearbeitung und Stabilisierung im Einsatzgebiet. Eine gemischte Bilanz ist gleichermaßen bei zivilen wie militärischen Einsätzen zu ziehen. Auch lässt sich kein bestimmter Missionstyp identifizieren, bei dem die EU besonders erfolgreich wäre.

Als problematisch erweist sich, dass die EU bislang kaum präventiv, sondern meist reaktiv handelt, also durch akute Krisen oder externe Anfragen mobilisiert wird. Nur unzureichend erfüllt sie dabei das für ein effektives Krisenmanagement unentbehrliche Kriterium einer möglichst frühzeitigen Entsendung. Lediglich die Missionen in Aceh (Indonesien), im palästinensischen Rafah und in Georgien sowie die Operationen Atalanta im Golf von Aden und Artemis in der Demokratischen Republik Kongo waren in weniger als vier Wochen vor Ort. Zudem werden die Einsätze oft nicht mit der notwendigen Sorgfalt vorbereitet. So wurde EULEX Kosovo begonnen, ohne dass der rechtliche Rahmen des EU-Handelns ausreichend geklärt war. Und bei der Pirateriebekämpfung im Golf von Aden konnten sich die Mitgliedstaaten nicht auf verbindliche Regeln zum Umgang mit aufgegriffenen Seeräubern einigen.

Häufig werden Missionen und Operationen auf Drängen eines einzelnen Mitgliedstaates initiiert. Diese Einsätze kommen vielfach selbst dann zustande, wenn es deutliche Vorbehalte anderer EU-Länder gibt. Als Konsequenz wird das Mandat in der Regel so stark verengt, dass der Einsatz letztlich wenig zur Konfliktbearbeitung beitragen kann (wie der Fall EUFOR Tschad/RCA zeigt) oder der Erfolg der Operation insgesamt gefährdet ist (wie bei EUFOR Kongo). Zudem wird in solchen Fällen oft nicht genügend Personal zur Verfügung gestellt – womit die EU-Staaten das Scheitern des

Einsatzes billigend in Kauf nehmen. EUPOL Afghanistan etwa ist in seiner Handlungsfähigkeit bis heute auch dadurch eingeschränkt, dass Personalzusagen nicht eingehalten worden sind.

Bei Gestaltung wie Umsetzung der Mandate fehlt es häufig an der nötigen Kommunikation zwischen Einsatzleitern, EU-Sonderbeauftragten, einzelnen Mitgliedstaaten und EU-Delegationen vor Ort. Damit berauben sich die Mitgliedstaaten der Chance, profunde Ortskenntnis ausreichend einfließen zu lassen. Auch erweist sich in vielen Fällen die Abstimmung zwischen Rat und Kommission als schwierig. Dies ist besonders kritisch, wenn ESVP-Missionen die traditionellen Zuständigkeiten der Kommission berühren, etwa im Justizbereich. Dabei liegt es auf der Hand, dass Polizeiausbildung und Sicherheitssektorreform nur dann gelingen können, wenn sie von Maßnahmen begleitet werden, die auf Rechtsstaatlichkeit abzielen.

Ein weiteres Defizit besteht darin, dass die EU-Staaten die Einsätze kaum kritisch begleiten. Sie setzen sich weder genügend mit Erfolgen, Rückschritten oder Blockaden auseinander, noch arbeiten sie gar alternative Handlungsoptionen aus. Dies ist umso gravierender, als eine Reihe von Einsätzen daran krankt, dass sich die Rahmenbedingungen vor Ort grundlegend verändert haben. Die dramatische Verschlechterung der Sicherheitslage in Afghanistan etwa beeinträchtigt den Handlungsspielraum und den Einfluss von EUPOL Afghanistan enorm. Und die beiden Missionen in den palästinensischen Gebieten wurden durch den Wahlsieg der Hamas Anfang 2006 und ihre gewaltsame Machtübernahme im Gaza-Streifen Mitte 2007 massiv erschwert bzw. – im Fall von EU BAM Rafah – sogar zum Scheitern gebracht. Würden die Mitgliedstaaten die ESVP-Einsätze aktiver begleiten, könnten sie dafür Sorge tragen, dass auf Veränderungen kurzfristig reagiert und der Einsatzrahmen entsprechend modifiziert wird. In jenen Fällen, in denen Mandate schnell angepasst wurden, hat sich dies als wesentliche Voraussetzung für den Erfolg des Einsatzes erwiesen – wie bei der Mission in Aceh, deren Mandat auf das Einsammeln und Zerstören von Waffen erweitert wurde.

Empfehlungen

Will die EU zukünftig Bedrohungen europäischer Sicherheit wirkungsvoll und nachhaltig abwenden, den Nachbarschaftsraum stabilisieren und bei der multilateralen Krisenbearbeitung effektiv kooperieren, dann sollten ihre Mitgliedstaaten

- ▶ *Einsätze längerfristig und strategisch planen.* Natürlich wird die EU auch in Zukunft kurzfristig auf Krisen reagieren müssen. Dem widerspricht aber nicht, sich schon vorher auf generelle Einsatzprioritäten zu einigen. Entscheidend sollte jeweils sein, ob und inwieweit die EU mit ihren Fähigkeiten und unter den gegebenen Rahmenbedingungen realistischerweise einen echten Beitrag zum Krisenmanagement bzw. zur Problemlösung leisten kann. Auch gilt es, stärker präventiv zu wirken und dafür zu sorgen, dass Kriseneinsätze durch eine frühzeitige Planung beschleunigt werden können.

- ▶ *nur solche Einsätze durchführen, die von einer ausreichend großen Zahl an EU-Staaten aktiv mitgetragen werden.* Dies erfordert, im Vorfeld von Einsätzen abzuklären, ob das jeweilige Engagement im Interesse aller EU-Staaten liegt oder von einigen nur toleriert wird. Wenn die Mitgliedstaaten nicht ausreichend Personal für beschlossene Missionen zur Verfügung stellen oder ihr Personal eigenmächtig wieder abziehen, unterminiert dies den Einsatzerfolg und schwächt die Glaubwürdigkeit der EU.
- ▶ *einen verbindlichen Lessons-learned-Prozess einrichten.* Dieser sollte genutzt werden, um neue Mandate und Operationspläne auszugestalten und die Mandate laufender Einsätze gegebenenfalls anzupassen. Bei der Analyse von Stärken und Schwächen bisheriger Einsätze sollten auch die Synergien zwischen funktionellen und geographischen Einheiten im Ratssekretariat deutlich verbessert werden. Gleichzeitig gilt es, die Expertise der Sonderbeauftragten, der Kommission und der EU-Delegationen vor Ort stärker zu nutzen.
- ▶ *die Einsätze kritisch und aktiv begleiten.* Missionen und Operationen lassen sich nur dann erfolgreich abschließen, wenn Mandate und Einsatzregeln schnell an substantiell veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden können. Um dies zu ermöglichen, müssen die Europäer den Willen und Mut zur kritischen Bilanzierung und Evaluierung ihres Handelns aufbringen.
- ▶ *die Missionen und Operationen mit eigenen Budgetmitteln ausstatten.* Ein Etat für »quick impact projects« würde die Missionen in die Lage versetzen, Trainingsmaßnahmen durch Ausstattungshilfe (etwa Kommunikationsmittel oder andere Basisinfrastruktur für Polizeistationen) zu ergänzen. Dies würde konkrete Anreize für die Kooperation lokaler Behörden schaffen und letztlich auch die Durchführung von Reformen attraktiver machen. Die Erfolgchancen des operativen Engagements der EU könnten damit deutlich verbessert werden.
- ▶ *Einsätze und die Aktivitäten von EU-Delegationen besser aufeinander abstimmen bzw. auf eine sinnvolle Arbeitsteilung achten.*

Einleitung: Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen

Muriel Asseburg / Ronja Kempin

Auf der Tagung des Europäischen Rates vom Juni 1999 in Köln beschlossen die Staats- und Regierungschefs der damals 15 EU-Staaten, eine »Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik« (ESVP) aufzubauen.¹ Um externen Bedrohungen europäischer Sicherheit künftig wirkungsvoll entgegenzutreten zu können, wollten sich die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der neuen Politik verstärkt im internationalen Krisenmanagement engagieren und dazu eigene Missionen und Operationen entsenden. Dafür sollten die notwendigen Kooperations- und Einsatzstrukturen sowie entsprechende militärische und ab 2000 auch zivile Fähigkeiten geschaffen werden. Zehn Jahre später hat sich die ESVP als ein wichtiger Bestandteil der EU-Außenpolitik etabliert. Davon zeugen nicht zuletzt die 23 zivilen, militärischen und zivil-militärischen Einsätze, die in den vergangenen Jahren in ihrem Rahmen durchgeführt wurden.²

Allerdings bleiben bislang wichtige Fragen unbeantwortet, etwa, ob die Einsätze geeignet sind, die Politikziele zu verwirklichen, die sich die Europäer selbst gesetzt haben. Die ESVP favorisiert nicht-militärische Formen der Krisenbewältigung bzw. eine Kombination aus zivilen und militärischen Mitteln. Kann sie damit Bedrohungen europäischer Sicherheit tatsächlich abwenden? Oder sind die europäischen Fähigkeiten letztlich überflüssig, ja unnütz, weil den Mitgliedstaaten ohnehin der politische Wille fehlt, sie einzusetzen?³ Offen bleibt auch, ob die ESVP die EU darüber hinaus in eine Macht verwandelt, deren außen-, sicherheits- und verteidigungspolitisches Gewicht dem ihrer Wirtschaftskraft entspricht. Oder ist sie vielmehr ein vergeblicher Versuch Europas, Gestaltungs- und Ordnungskraft auch über die Grenzen von Wirtschafts- und Finanzpolitik hinaus zu entwickeln?

¹ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang III: Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Köln, 3./4.6.1999, <www.europarl.europa.eu/summits/kol2_de.htm#an3> (Zugriff am 4.3.2009).

² Für eine Übersicht über abgeschlossene und laufende ESVP-Missionen siehe die Website des Europäischen Rates, <<http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=de>> (Zugriff am 4.8.2009); für einen Überblick inklusive Kosten, Kooperation mit Drittstaaten und Finanzierung des EU-Engagements vgl. European Parliament, *Answer to a Written Question. ESDP Missions*, E-5747/2008, Brüssel, 26.1.2009, <www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2008-5747&language=EN> (Zugriff am 4.8.2009).

³ Vgl. dazu etwa Anand Menon, »Empowering Paradise? The ESDP at Ten«, in: *International Affairs*, 85 (März 2009) 2, S. 227–246; Asle Toje, »The Consensus-Expectations Gap. Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy«, in: *Security Dialogue*, 39 (März 2008) 1, S. 121–141.

Relevanz der Studie

Bislang existiert keine systematische Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen des Politikinstrumentes »ESVP-Missionen und -Operationen«.⁴ Rar gesät sind insbesondere Untersuchungen, die der Frage auf den Grund gehen, ob ESVP-Einsätze europäischen Politikzielen dienen und tatsächlich helfen, Krisen zu bewältigen und Bedrohungen abzuwehren. Welche zeitlichen, strategischen, politischen und operativen Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit ein EU-Engagement nachhaltig zu internationaler Stabilität und Sicherheit beitragen kann? Dazu stehen maßgeblichen Akteuren wenig Erkenntnisse zur Verfügung – ob es sich um die EU-Mitgliedstaaten, den Präsidenten des Rates, das Ratssekretariat oder die Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik handelt. Im November 2008 hat der Europäische Rat Richtlinien erlassen, nach denen künftig Lehren aus den Einsätzen des zivilen Krisenmanagements der EU gezogen werden sollen.⁵ Dieser Prozess dürfte wertvolle Einsichten darüber liefern, wie gut oder schlecht zivile Missionen funktionieren. Mit dieser Studie soll er um eine unabhängige, externe Betrachtung ergänzt werden, in der sowohl zivile als auch militärische Einsätze analysiert werden.

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik gehört zu den dynamischsten Feldern europäischer Integration. Dass die EU-Staaten nach gemeinsamem Handeln auf diesem Gebiet streben, zeigen die Planziele für die Entwicklung ziviler wie militärischer Fähigkeiten ebenso wie die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur (European Defence Agency, EDA) zur Förderung europäischer Rüstungskooperation. Mit der im Dezember 2003 verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) nahmen die Mitgliedstaaten zudem erstmals eine Positionsbestimmung in der internationalen Sicherheitspolitik vor.⁶ Der Ende 2008 veröffentlichte Bericht zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie ist eine weitere Station im Prozess der Strategieformulierung.⁷ Um diesen zielorientiert gestalten zu können, muss die bisherige Arbeit im Rahmen der ESVP auf den Prüfstand. In dieser Studie werden deshalb die zivilen und militärischen

⁴ Eine Ausnahme bildet der von Michael Merlingen und Rasa Ostrauskaitė herausgegebene Band *European Security and Defence Policy. An Implementation Perspective* (Abingdon 2008). Die Autoren nehmen eine Auswahl von Einsätzen vor allem aus der Praktikerperspektive unter die Lupe. Außerdem sind nach Redaktionsschluss dieses Bandes zwei weitere Publikationen erschienen, die sich mit ESVP-Einsätzen beschäftigen: Daniel Korski/Richard Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, London: European Council on Foreign Relations, Oktober 2009; Giovanni Grevi/Damien Helly/Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy. The First Ten Years (1999–2009)*, Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009.

⁵ Council of the European Union, *Guidelines for Identification and Implementation of Lessons and Best Practices in Civilian ESDP Missions*, 15987/08, Brüssel, 19.11.2008.

⁶ Europäische Union, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (Zugriff am 27.3.2009).

⁷ Rat der Europäischen Union, *Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel*, Brüssel, 11.12.2008, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/de/reports/104634.pdf> (Zugriff am 27.6.2009).

ESVP-Einsätze ausgewertet. Die Erkenntnisse daraus sollten genutzt werden, um das Profil der EU als schlagkräftiger sicherheitspolitischer Akteur zu schärfen.

Die Ziele, die die Mitgliedstaaten der EU im Rahmen ihrer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu erreichen suchen, sind in der ESS festgehalten. Danach will die Union erstens *Bedrohungen abwehren*. Im Dokument sind die wichtigsten Herausforderungen für die Sicherheit des europäischen Kontinents genannt: internationaler Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Scheitern von Staaten und Organisierte Kriminalität. Ihnen wollen die EU-Staaten insbesondere durch Einsätze begegnen, die zivile und militärische Mittel sinnvoll kombinieren. Zweitens möchte die EU mit der ESVP *die Sicherheit in der europäischen Nachbarschaft stärken*. Dabei sollen ESVP-Einsätze andere Politikinstrumente ergänzen (Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategische Partnerschaft, Assoziierung), die geschaffen wurden, um einen »Ring von sicheren und gut regierten Ländern in direkter Nachbarschaft der EU« zu errichten. Drittens soll die ESVP helfen, *eine Weltordnung auf der Grundlage eines wirkamen Multilateralismus aufzubauen*. Dabei geht es vorrangig darum, den Vereinten Nationen bei ihren friedensstiftenden und friedenssichernden Maßnahmen zur Seite zu stehen, aber auch, AU und ASEAN zu unterstützen, Grundlagen guter Regierungsführung zu verbreiten und die transatlantische Partnerschaft zu festigen.⁸

Auf den ersten Blick scheinen die EU-Staaten ihren Ansprüchen in den vergangenen Jahren gerecht geworden zu sein: Seit 2003 entsandten sie im Durchschnitt alle drei Monate eine ESVP-Operation oder -Mission.⁹ Die Bandbreite des Handelns ist eindrucksvoll: militärische Stabilisierung und Pirateriebekämpfung, Aufbau von Polizeikräften und Reform des Sicherheitssektors, Grenzsicherung und Beobachtung von Waffenstillstandsvereinbarungen bis hin zur Reform des Justizsektors und der Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen. Die ersten Einsätze in verschiedenen Weltregionen verleiteten die Mitgliedstaaten daher schon 2004 dazu, die EU als globalen Akteur zu bezeichnen, der bereit ist, weltweit Verantwortung für Sicherheit mitzutragen.¹⁰ Diese Selbsteinschätzung mutet allerdings überzogen an. Kritiker bezweifeln insbesondere, dass die EU ein strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist, also ihre politischen Maßnahmen langfristig und zielstrebig plant und umsetzt. Ein weiterer

⁸ Europäische Union, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 6]. Die Ziele sind im Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2008 bestätigt worden.

⁹ Annika Björkdahl/Maria Strömvik, *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedure*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), 2008 (DIIS Report Nr. 8), S. 7, <www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/R08-8_EU_Crisis_Management_Operations.pdf> (Zugriff am 4.3.2009).

¹⁰ Council of the European Union, *Headline Goal 2010*, approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004, endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004, S. 1 <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> (Zugriff am 5.8.2009).

Militärische Fähigkeiten der EU

Helsinki Headline Goal (Dezember 1999)

- ▶ Gemeinsames Planziel, um die militärische Interventionsfähigkeit der Union zu verbessern.
- ▶ Das Dokument sieht vor, eine European Rapid Reaction Force (ERRF) mit dem Ziel aufzustellen, binnen 60 Tagen 60 000 Soldaten in jedes Krisengebiet der Welt entsenden zu können, um im »Petersberg-Aufgabenspektrum« Operationen von längstens einem Jahr umzusetzen.
- ▶ Die ERRF wurde im Mai 2003 planmäßig für einsatzbereit erklärt, aber bis Dezember 2009 nicht eingesetzt.

Europäisches Streitkräfteziel 2010 (Juni 2004)

- ▶ Räumt den Mitgliedstaaten weitere sechs Jahre ein, das Helsinki Headline Goal zu erreichen.

EU-Battlegroups (September 2004)

- ▶ Um die EU bereits vor vollständiger Umsetzung des Helsinki Headline Goal zu befähigen, mit militärischen Mitteln Krisenprävention zu betreiben, folgten die EU-Verteidigungsminister einer Initiative Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens und beschlossen, kleine, mobile Gefechtsverbände (Battlegroups) aufzustellen.
- ▶ Battlegroups sind multinational zusammengesetzte Verbände von jeweils etwa 1500 Soldaten. Sie sollen nach einer Vorwarnzeit von fünf (maximal zehn) Tagen in einen Einsatz von bis zu 120 Tagen entsendet werden, um eine nachfolgende, umfangreichere Operation vorzubereiten oder eine eigenständige Mission von kurzer Dauer durchzuführen.
- ▶ Battlegroups stehen der EU seit Januar 2007 zur Verfügung, wurden bis Dezember 2009 aber nicht eingesetzt.

Erklärung des Europäischen Rates zum Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) (Dezember 2008)

- ▶ Die EU soll in den kommenden Jahren in der Lage sein, gleichzeitig zwei umfangreiche Operationen zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau zu planen und durchzuführen. Sie sollen jeweils eine zivile Komponente enthalten und mindestens zwei Jahre lang mit bis zu 10 000 Kräften im Einsatz gehalten werden können.
- ▶ Ferner soll sie in der Lage sein, gleichzeitig zwei befristete Krisenreaktionsoperationen zu planen und durchzuführen, insbesondere unter Einsatz der Gefechtsverbände der EU.

Zusätzlich soll sie durchführen können:

- ▶ eine Operation zur Notevakuierung europäischer Staatsbürger (in weniger als 10 Tagen)
- ▶ eine Mission, um den See- oder Luftraum zu überwachen oder abzuriegeln
- ▶ eine bis zu 90 Tage dauernde zivil-militärische Operation, um humanitäre Hilfe zu leisten

Zivile Fähigkeiten der EU

Ziviler Aktionsplan (Juni 2000)

- ▶ Die künftige Krisenpräventionspolitik der EU soll vorrangig in vier Feldern betrieben werden: Aufbau und Stärkung von staatlicher Polizei, von rechtsstaatlichen Strukturen und von Zivilverwaltungen in Konfliktgebieten sowie Aufbau europäischer Fähigkeiten im Bereich des Katastrophenschutzes.
- ▶ Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, der EU für jeden dieser Bereiche Personalkontingente zur Verfügung zu stellen.

Konsolidiertes Ziviles Planziel 2008 (Dezember 2004)

- ▶ Die Liste der zivilen Instrumente der ESVP soll um die Fähigkeit zum Monitoring von Krisen erweitert werden.
- ▶ Die Expertise der Sonderbeauftragten soll gestärkt werden. Dazu werden 391 Experten aus den Bereichen Menschenrechte, politische Fragen, Gender und Reform des Sicherheitssektors benannt.
- ▶ Bis Ende 2006 sollen sogenannte Civilian Response Teams und rasch verlegbare Polizeieinheiten (Rapid Deployable Police Elements) aufgebaut werden, um die schnelle Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern.
- ▶ Die volle Einsatzfähigkeit der zivilen EU-Kräfte wird bestätigt. Danach erklären sich die 27 Mitgliedstaaten bereit, zivile Missionen mit 5761 Polizeiexperten, 631 Rechtsfachleuten, 525 Experten der zivilen Verwaltung und 4988 Einsatzkräften des Katastrophenschutzes zu unterstützen.

Erklärung des Europäischen Rates zum Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) (Dezember 2008)

- ▶ Die EU soll in der Lage sein, ein Dutzend ziviler ESVP-Missionen unterschiedlichen Formats gleichzeitig durchzuführen (insbesondere Polizei-, Rechtsstaats-, Zivilverwaltungs-, Katastrophenschutz- und Beobachtermissionen sowie Missionen, die Sicherheitssektorreformen unterstützen). Darunter sollen, wenn nötig, auch Missionen im Rahmen der Krisenreaktion sein. Diese zwölf Missionen sollen eine größere Mission (mit bis zu 3000 Experten) einschließen, die mehrere Jahre andauern könnte.¹¹

Vorwurf lautet, dass die bisherigen Einsätze der ESVP kaum mehr als symbolische Gesten darstellten: An lediglich fünf der 23 ESVP-Einsätze waren mehr als 1000 Personen beteiligt; neun zivile Missionen setzten sich gar aus weniger als 100 EU-Friedensstiftern zusammen. An den militärischen Operationen der EU waren 2008 etwa 6000 Soldaten beteiligt. Dies

¹¹ Für Details vgl. Volker Heise, *Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Entwicklung, Stand und Probleme*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2009 (SWP-Studie 25/2009).

entsprach 0,3% der einsatzbereiten militärischen Fähigkeiten aller 27 EU-Mitgliedstaaten.¹²

Forschungsinteresse und Fragestellung

Militärische und zivile Fähigkeiten werden dann eingesetzt, wenn sie als zweckmäßiges Mittel erachtet werden, um ein Ziel zu erreichen, etwa Sicherheit und Stabilität zu bewahren oder wiederherzustellen. Um die Frage nach der Qualität der EU als strategischer Akteur zu beantworten, ist es daher sinnvoller, ESVP-Einsätze zu betrachten, als die Errungenschaften oder Defizite beim Aufbau militärischer und ziviler Fähigkeiten Europas zu erörtern. Dies ist umso mehr der Fall, als die EU ihre zivilen und militärischen Kapazitäten nach wie vor nur dann einsetzen kann, wenn die Mitgliedstaaten sie ihr im Einzelfall zur Verfügung stellen. Daher sagt der »Fähigkeitskatalog« der EU (vgl. die beiden Kästen zu den militärischen und zivilen Fähigkeiten der EU) mitsamt seinen Schwächen wenig darüber aus, ob die ESVP tatsächlich geeignet ist, die EU zu einem gewichtigen Akteur in der internationalen Sicherheitspolitik zu machen und Sicherheit auf dem europäischen Kontinent zu gewährleisten. Außerdem kann auch die Konzentration auf Zahlen irreführend sein: Es geht nicht darum, möglichst viele und große Einsätze zu fahren, um europäische Sicherheitsinteressen umzusetzen. Auch »kleine« Missionen können große Wirkung erzielen, wenn sie zielgerichtet und gut vorbereitet sind und kohärent in die Tat umgesetzt werden.

Diese Überlegungen bilden den Hintergrund für die vorliegende Studie. Die Autorinnen und Autoren beleuchten darin systematisch Relevanz und Effizienz von ESVP-Missionen und -Operationen als Instrument europäischen Krisenmanagements, um eine Antwort auf die Frage zu finden: Was kann dieses Politikinstrument leisten und was muss verändert werden, um die Akteursfähigkeit der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verbessern? Dabei wird davon ausgegangen, dass gute Vorbereitung und kohärente Durchführung von Auslandseinsätzen entscheidend sind, damit die EU ihre strategischen Ziele in der Außen- und Sicherheitspolitik erreichen kann. Im Mittelpunkt der Fallstudien stehen deshalb zunächst die Fragen, wie ESVP-Einsätze zustande kommen, wie sie konzipiert sind und wie sie umgesetzt werden.¹³ In einem weiteren Schritt wird dann ihre Bedeutung für die Umsetzung europäischer Ziele bewertet.

An dieser Stelle tun sich allerdings methodische Schwierigkeiten auf. Zahlreiche lokale, regionale und internationale Faktoren und Akteure in

¹² Nick Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*, London: European Council on Foreign Relations, Juli 2008, S. 39, <http://ecfr.3cdn.net/678773462b7b6f9893_djm6vu499.pdf> (Zugriff am 5.3.2009).

¹³ Dabei ist in erster Linie interessant, wie die Missionen ins Leben gerufen wurden und wie politisch um den jeweiligen Einsatz und die Ausformulierung des Mandats gerungen wurde. Zu Entscheidungsabläufen und institutionellen Zuständigkeiten bei Planung und Umsetzung von ESVP-Missionen und -Operationen vgl. im Detail Björkdahl/Strömvik, *EU Crisis Management Operations* [wie Fn. 9].

einem Konfliktumfeld bilden ein undurchsichtiges Geflecht, so dass sich in der Regel nur schwer nachvollziehen lässt, wie sich bestimmte operative Maßnahmen auswirken. Darüber hinaus lassen sich auch die Ursachen für gewisse Entwicklungen nur schwerlich identifizieren oder rekonstruieren. Damit wird es in vielen Fällen kaum möglich sein, alle intendierten oder nicht intendierten, direkten oder indirekten, kurz-, mittel- oder langfristigen Wirkungen und Nebenwirkungen eines ESVP-Einsatzes festzustellen. Ebenso schwierig ist es, bestimmte Entwicklungen in einem Konflikt direkt oder gar ausschließlich der Präsenz einer europäischen Mission oder Operation und ihren Aktivitäten zuzuschreiben. Um dennoch einen sinnvollen Zugang zum Thema zu erhalten, nutzen die Autoren einen Fragenkatalog, der auf den Richtlinien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zur Evaluierung von Aktivitäten der Konfliktprävention und -bearbeitung basiert.¹⁴ In Anlehnung daran nehmen sie allein die drei entscheidenden Aspekte operativen Engagements in den Blick: Wie kam der jeweilige Einsatz zustande und wie ist sein Mandat formuliert? Wie wurde bzw. wird das Mandat verwirklicht? Wie lässt sich der Einsatz im Lichte effektiver, kurz- und langfristiger Krisenbearbeitung bewerten?

Der ersten Frage nachzugehen ist vor allem deshalb geboten, weil viele ESVP-Einsätze dem Verdacht ausgesetzt sind, sie dienten allein oder ganz überwiegend nationalen Interessen einzelner Mitgliedstaaten. Umso wichtiger ist es, die Triebkräfte zu analysieren, die ein operatives Engagement der EU befördern, ebenso wie die Ziele des betreffenden Einsatzes. Sie sollten den Kern des Problems vor Ort erfassen und möglichst klar formuliert sein. Die Umsetzung sollte an konkreten Benchmarks gemessen werden können. Ferner sollten Missionen und Operationen personell wie finanziell ausreichend ausgestattet sein, um ihre Aufgaben bewältigen zu können.

Die Umsetzung des jeweiligen Mandats wird in einem zweiten Schritt erörtert, denn eine erfolgreiche Implementierung europäischer Politik hängt von Voraussetzungen ab. So müssen zugesagte Mittel auch abrufbar sein, die Zusammenarbeit mit nationalen wie internationalen Akteuren muss gelingen und die Aktivitäten im Rahmen der ESVP müssen mit denen anderer EU-Gremien (insbesondere der EU-Kommission und der Sonderbeauftragten) und der Mitgliedstaaten koordiniert werden. Außerdem sind Letztere gefordert, sich flexibel zu zeigen und Mandate entsprechend anzupassen, wenn sich die Rahmenbedingungen ihres Handelns verändern. Dies kann zum Beispiel geschehen, wenn sich die Sicherheitslage im Einsatzland verschlechtert.

Schließlich werden die einzelnen ESVP-Missionen und -Operationen dahingehend kritisch bewertet, ob sie europäischen Politikzielen dienen: Konnten sie dazu beitragen, Krisen zu bewältigen, Bedrohungen abzuwehren, die Nachbarschaft Europas zu stabilisieren und die internationale

¹⁴ OECD Development Assistance Committee, *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, Working Draft for Application Period, Paris 2008, S. 40–44.

Zusammenarbeit im Sinne eines wirksamen Multilateralismus zu stärken? Gelingen kann all dies nur, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind. Erstens muss sich das operative Engagement in das Vorgehen der EU gegenüber dem Drittstaat oder Konfliktgebiet einfügen, in dem sie aktiv wird. Zweitens darf das EU-Engagement Maßnahmen anderer, ebenfalls an der Konfliktlösung beteiligter internationaler Akteure nicht zuwiderlaufen.

Fallauswahl

Zwölf der (bis Herbst 2009) 23 ESVP-Missionen und -Operationen werden in dieser Studie analysiert:

- ▶ das Engagement auf dem Balkan mit der militärischen Operation EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina und den Polizeimissionen EUPM in Bosnien-Herzegowina sowie EULEX im Kosovo;
- ▶ die Einsätze in Afrika mit den Operationen EUFOR RD Congo, EUFOR Tchad/RCA und EU NAVFOR Atalanta im Golf von Aden;
- ▶ der Beitrag zum Nahostfriedensprozess durch die Missionen EU BAM Rafah und EUPOL COPPS;
- ▶ die Bemühungen um die Einhaltung von Friedens- oder Waffenstillstandsabkommen durch die Missionen AMM in der indonesischen Provinz Aceh und EUMM in Georgien; sowie schließlich
- ▶ das Bestreben, den Aufbau des Sicherheitssektors im Irak (mit EUJUST LEX Irak) und in Afghanistan (mit EUPOL Afghanistan) voranzubringen.

Damit werden in den ausgewählten Fallstudien die strategisch wichtigsten, personell größten und prominentesten Einsätze der ESVP untersucht. Sie verteilen sich auf den europäischen, den afrikanischen und den asiatischen Kontinent und umfassen alle zivilen wie militärischen Missionstypen und Maßnahmen, die der EU im Rahmen der ESVP zur Verfügung stehen. Vertreten sind zudem Einsätze mit exekutivem Mandat, solche mit einem teilexekutivem Mandat und solche, die im Wesentlichen sogenannte MMA-Maßnahmen vorsehen, also vor allem auf Monitoring, Mentoring und Advising ausgerichtet sind.

Diese Auswahl ermöglicht dreierlei. Erstens können Aussagen zur Akteursqualität der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik getroffen werden. Zweitens lassen sich Stärken, aber auch wiederkehrende Schwächen von ESVP-Operationen und -Missionen demonstrieren. Drittens schließlich werden Empfehlungen formuliert, wie die EU ihre Performanz bei der Planung und Durchführung von ESVP-Einsätzen ausbauen könnte, um ihre eigenen Sicherheitsinteressen effektiver durchzusetzen und einen zielgerichteten und nachhaltigen Beitrag zur internationalen Krisenbearbeitung zu leisten.

EUFOR Althea und EUPM in Bosnien-Herzegowina: Umsetzung des umfassenden Ansatzes

Marco Overhaus

Im 14. Jahr nach dem Abschluss des Rahmenabkommens von Dayton (1995) steht die europäische Politik in Bosnien-Herzegowina (BiH) vor wichtigen Weichenstellungen. Nach mehreren Anläufen wird erneut diskutiert, das Büro des Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft (Office of the High Representative, OHR) zu schließen und durch eine hinsichtlich des Personals und der Kompetenzen verstärkte Präsenz des EU-Sonderbeauftragten (EU Special Representative, EUSR) zu ersetzen. Damit würden auch die sogenannten Bonn Powers wegfallen, also die weitreichenden Handlungsvollmachten des Hohen Repräsentanten in der bosnischen Innenpolitik. Im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist vorgesehen, die militärische EU-Operation Althea nach Schließung des OHR in eine Beratungs- und Trainingsmission für die bosnische Armee zu überführen. Schließlich entscheiden die Mitgliedstaaten der EU im Dezember 2009 über die voraussichtlich letzte Mandatierungsphase der europäischen Polizeimission (European Union Police Mission, EUPM).

All diese Bestrebungen sollen BiH politisch und ökonomisch näher an die EU heranführen und dem Land eine längerfristige Beitrittsperspektive eröffnen. Der Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) im Juni 2008 bildete den vorläufigen Höhepunkt dieser Bemühungen. Mit ihrer Gesamtstrategie gegenüber BiH will die Europäische Union die internationale Bevormundung des Landes beenden, auf einer partnerschaftlichen Grundlage selbsttragende Reformprozesse in Gang setzen und so langfristig zur Entstehung eines »stabilen, lebensfähigen, friedlichen und multiethnischen« Staates beitragen.¹

Die Realität sieht jedoch anders aus. Das mit dem Dayton-Abkommen geschaffene komplexe politische Gefüge Bosnien-Herzegowinas besteht fort. Das Land wurde in zwei autonome »Entitäten« unterteilt, die von Serben dominierte Republika Srpska (RS) und die vorwiegend von Kroaten und Bosniaken bewohnte Föderation, die wiederum in Kantone gegliedert ist. Die Kompetenzen und Strukturen auf gesamtstaatlicher Ebene sind nach wie vor schwach ausgeprägt. Hinzu kommt, dass nach Einschätzung zahlreicher Beobachter die politischen Spannungen in BiH seit dem Ende des Krieges 1995 selten so hoch waren wie im Jahr 2009.²

¹ General Affairs and External Relations Council, *Council Conclusions on Operation Althea*, Brüssel, 11.10.2004, <www.europa-eu-un.org/articles/en/article_3891_en.htm> (Zugriff am 25.5.2009).

² United Nations Development Programme (UNDP), *Early Warning System Bosnia and Herzegovina. Annual Report 2008*, Sarajevo, 22.4.2009, <www.undp.ba/index.aspx?PID=36&RID=

Da auf EU- und internationaler Ebene wichtige Entscheidungen anstehen, ist eine Bilanz der beiden ESVP-Einsätze in BiH angebracht. Die Entwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist eng mit dem Krieg in BiH zwischen 1992 und 1995 und dem Versuch verbunden, seine Folgen zu bewältigen. Erst als sich Europa als unfähig erwiesen hatte, wirkungsvoll auf die Verletzung fundamentaler europäischer Prinzipien zunächst in BiH und später im Kosovo zu reagieren, baute sich der notwendige politische Druck auf, um die EU mit einem eigenen Instrumentarium des zivilen und militärischen Krisenmanagements auszustatten. Die am 1. Januar 2003 begonnene EUPM war die erste ESVP-Mission überhaupt. Zwei Jahre später übernahm die Europäische Union von der NATO auch die Aufgabe, BiH militärisch zu stabilisieren. Die Operation Althea war mit einer anfänglichen Truppenstärke von etwa 7000 Soldaten der mit Abstand größte militärische ESVP-Einsatz. Mittlerweile konnte die Truppenstärke auf unter 2000 Soldaten (Oktober 2009) reduziert werden. Das Bosnien-Engagement entwickelte sich zum wichtigsten Realitätstest für den Anspruch der EU, mit einem »umfassenden Ansatz« zivile und militärische Kriseninstrumente gemeinsam und in sich gegenseitig verstärkender Weise zu gebrauchen. Neben der Demokratischen Republik Kongo ist BiH das einzige Land, in das die EU gleichzeitig eine zivile ESVP-Mission und eine militärische ESVP-Operation schickte. Dementsprechend erklärten die Mitgliedstaaten den umfassenden Ansatz der EU für BiH zu einer der Prioritäten bei der Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) vom Dezember 2003.³

Das Zustandekommen der Einsätze und ihre Mandate

Das Mandat der EU-Polizeimission

Die europäische Polizeimission löste Anfang 2003 die internationale Polizeitruppe der Vereinten Nationen (International Police Task Force, IPTF) ab, die nach dem Abschluss des Dayton-Abkommens in das Land entsandt worden war. Das EUPM-Mandat lief für zunächst drei Jahre und sah ein Budget von 14 Millionen Euro für die Startphase sowie von weiteren 38 Millionen Euro für die jährlichen laufenden Kosten zwischen 2003 und 2005 vor.⁴ Die Personalstärke lag in der Anfangsphase bei etwa 500 Polizeibeamten aus mehr als 30 Ländern. Das Mandat wird im Dezember 2009 zum dritten Mal verlängert, diesmal bis zum 31. Dezember 2011.⁵

³ (Zugriff am 31.7.2009), S. 7; International Crisis Group (ICG), *Bosnia's Incomplete Transition. Between Dayton and Europe*, Sarajevo/Brüssel, März 2009 (Europe Report Nr. 198), S. 1.

⁴ Vgl. Council of the European Union, *European Security Strategy – Bosnia and Herzegovina/ Comprehensive Policy*, Brüssel, 18.6.2004, <www.eusrbih.eu/Print/?cid=1,1,1> (Zugriff am 25.5.2009).

⁵ Vgl. Council of the European Union, *Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission*, Brüssel, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:070:0001:006:EN:PDF>> (Zugriff am 25.5.2009).

⁶ Vgl. Council of the European Union, *European Union Police Mission in Bosnia and Herze-*

Anders als IPTF verfügte EUPM nicht über ein exekutives bzw. substituierendes Mandat. Das heißt, die Mission sollte sich auf die Beratung und Inspektion der bosnischen Polizeibehörden auf mittlerer und hoher Dienstebene beschränken, ohne jedoch selbst operative Polizeiarbeit zu leisten. Laut ihrem ersten Mandat vom März 2002 sollte EUPM helfen, nachhaltige Polizeiinstitutionen in bosnischer Hand und gemäß anerkannten europäischen und internationalen Praktiken zu schaffen. Im Verlauf der Mission kristallisierten sich darauf aufbauend drei Tätigkeitsschwerpunkte heraus. Erstens sollten Kontrolle, Transparenz und professionelle Standards der lokalen Polizeiorgane verbessert werden. Zweitens sollte EUPM die Reform der Polizeistruktur voranbringen. Drittens schließlich galt es, die Polizeibehörden bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zu unterstützen und insbesondere dabei mitzuwirken, gesamtstaatliche Institutionen der Polizei und Strafverfolgung zu entwickeln.⁶

Das ursprüngliche Mandat war bemerkenswert umfassend und dennoch recht präzise formuliert. Das »Mission Statement« im Anhang der Gemeinsamen Aktion vom März 2002 enthielt vier politisch-strategische Grundsätze, die in 14 weiteren Punkten genauer erläutert wurden. Dabei ging es zunächst vornehmlich darum, die Professionalität zu erhöhen, moderne Polizeistandards zu fördern und politische Einflussnahme auf die operative Polizeiarbeit zurückzudrängen. Der Bereich der Polizeistrukturen allerdings blieb ausgespart. Stattdessen wurde ein funktionaler Ansatz verfolgt: Die Polizeiarbeit sollte auf Grundlage der bestehenden Strukturen verbessert werden. Die Reform der Polizeistrukturen ist politisch besonders sensibel, weil sie eng mit dem fundamentalen Streit über die staatliche Kompetenzordnung in BiH verknüpft ist. Während insbesondere die Bosniaken eine Zentralisierung dieser Strukturen auf gesamtstaatlicher Ebene durchsetzen wollen, widersetzen sich die politischen Vertreter der Serben fast jeder Kompetenzverlagerung zu Lasten der RS. Die fragmentierte und komplexe Polizeistruktur spiegelt die politische Ordnung in BiH wider und umfasst 15 Behörden und 13 Innenministerien auf den verschiedenen staatlichen Ebenen. Anders als in funktionierenden föderalen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland, die ebenfalls über dezentrale Polizeistrukturen verfügen, fehlen in BiH klare Kompetenzzuordnungen und institutionalisierte Kooperationsgefüge.

Im Juli 2004 beauftragte der damalige Hohe Repräsentant, Lord Ashdown, eine neu eingerichtete Kommission (Police Restructuring Commission) damit, Vorschläge für eine einheitliche Polizeistruktur zu erarbeiten.

govina, Brüssel, <www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=585&lang=de> (Zugriff am 25.5.2009). Die Zahl der internationalen Polizeibeamten ist in den folgenden Jahren reduziert worden. Im September 2009 waren noch 152 internationale Beamte (zuzüglich 211 nationaler Mitarbeiter aus BiH) im Dienst. Folgende Nicht-EU-Staaten waren im Juni 2009 an EUPM beteiligt: Kanada, Island, Norwegen, Schweiz, Türkei und Ukraine.

⁶ Vgl. Council of the European Union, *European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, Factsheet, Brüssel, März 2009, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090325%20FACTSHEET%20EUPM%20-%20version%206_EN.pdf> (Zugriff am 25.5.2009).

Anfang 2005 stellte die Europäische Kommission klar, ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der EU und BiH werde es nur dann geben, wenn festumrissene Kriterien für die Zentralisierung der Polizeistrukturen erfüllt seien. So wurde die Unterstützung dieses strukturellen Reformprozesses Teil des EUPM-Auftrags.⁷

Das Mandat der EU-Operation Althea

Der Europäische Rat hatte schon im Dezember 2002 in Kopenhagen erstmals offiziell sein Interesse bekundet, den Stabilisierungseinsatz (SFOR) der NATO in BiH durch eine EU-Operation zu ersetzen. Dennoch dauerte es anderthalb Jahre, bis der Ministerrat im Juli 2004 mit der Gemeinsamen Aktion deren rechtliche Grundlagen und Struktur beschließen konnte, und ein weiteres halbes Jahr bis zur Entsendung der Operation im Dezember 2004. Die Gründe für den langen Vorlauf – sowohl bis zum Beschluss auf EU-Ebene als auch bis zu Altheas Start – lagen in politischen Fragen und im institutionellen Verhältnis zur NATO. Zunächst hatte sich insbesondere die US-Regierung gegen eine Übernahme des Mandats durch die EU gewehrt: Washington zweifelte an den Fähigkeiten der Europäer und hegte grundsätzliche Skepsis gegenüber der EU als »autonomen« sicherheitspolitischem Akteur.⁸ Auf europäischer Seite trieb Frankreich das Projekt voran, um die Handlungsfähigkeit der EU unter Beweis zu stellen. Die Bundesregierung unterstützte diesen Kurs, musste dabei jedoch einen Balanceakt zwischen den deutsch-französischen Beziehungen und dem transatlantischen Verhältnis vollziehen.

Die ungeklärte institutionelle Beziehung zwischen EU und NATO trug ebenfalls wesentlich dazu bei, dass sich der Start der Operation Althea verzögerte. Sie wurde im Rahmen der »Berlin Plus«-Vereinbarungen geplant und in die Tat umgesetzt, die der EU im Krisenmanagement den Zugriff auf die kollektiven Fähigkeiten der Allianz ermöglichen sollen. Diese Vereinbarungen wurden im März 2003 von beiden Organisationen angenommen. Auch danach gab es jedoch Streit, wie »Berlin Plus« auf operativer Ebene in BiH verwirklicht werden sollte. Das betraf beispielsweise den Austausch nachrichtendienstlicher Informationen zwischen der EU und der NATO, den Washington restriktiv handhabte. Frankreich wiederum bestand auf einer möglichst sichtbaren Trennung der EU-Operation von der NATO, was mitunter in einen Zwist um die »Platzierung von Fahnenmasten« mündete.⁹

⁷ Die EUPM-Führung stand diesen Plänen einer umfassenden Polizeistrukturereform allerdings skeptisch bis ablehnend gegenüber, weil die damit verbundene Politisierung des Themas die laut Mandat vom März 2002 eher technische Verbesserung der Polizeiarbeit in BiH deutlich erschwerte. Vgl. hierzu auch die Ausführungen weiter unten im Text.

⁸ Vgl. Frank Kupferschmidt, *Strategische Partnerschaft in der Bewährung. Die Zusammenarbeit von NATO und EU bei der Operation Althea*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2006 (SWP-Studie 7/2006), S. 13f.

⁹ Telefonisches Interview am 22.6.2009 mit einem deutschen Offizier, der an der deutschen Vertretung bei der EU an den Planungen der EU-Operation Althea beteiligt war.

Das EUFOR-Mandat wurde wesentlich weniger spezifisch formuliert als jenes der europäischen Polizeimission, sowohl was die Zielsetzungen als auch den zeitlichen Rahmen betrifft. Gemäß den Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen wurde EUFOR die Hauptverantwortung für die Friedensstabilisierung in Bosnien-Herzegowina und die militärische Umsetzung des Dayton-Abkommens übertragen.¹⁰ Darüber hinaus sollte die Operation ein sicheres Umfeld schaffen und damit sowohl den Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft bei der Umsetzung seiner Ziele als auch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU unterstützen.¹¹ Das EUFOR-Mandat war nicht befristet, doch inoffiziell wurde zunächst eine dreijährige Einsatzdauer angenommen.¹² Die operativen militärischen Kosten der Operation müssen, wie bei Krisenmanagement-Aufgaben der EU oder NATO üblich, von den beteiligten Mitgliedstaaten aufgebracht werden. Die gemeinsamen Kosten für Althea wurden in der Gemeinsamen Aktion vom Juli 2004 auf 71,7 Millionen Euro veranschlagt.

Weil so viel Zeit verstrichen war, bevor Althea starten konnte, lässt die Operation sich nicht als Krisenmanagement im eigentlichen Wortsinn bezeichnen. Als EUFOR Ende 2004 SFOR ablöste, war das Dayton-Abkommen militärisch zu großen Teilen bereits umgesetzt. Die bewaffneten Verbände der ehemaligen Konfliktparteien waren demobilisiert, sofern sie nicht in die neuen regulären Streitkräfte in Bosnien-Herzegowina integriert werden konnten; schwere Waffen und Munition waren unter internationale Kontrolle gestellt und zum Teil bereits zerstört worden. EUFOR unterstützte jedoch die Armed Forces of BiH (AFBiH) weiterhin bei der schrittweisen Übergabe dieser Aufgaben in lokale Verantwortung.¹³

10 United Nations Security Council, *Resolution 1551*, S/RES/1551, 9.7.2004, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/N0441937.pdf> (Zugriff am 15.6.2009); United Nations Security Council, *Resolution 1575*, S/RES/1575, 22.11.2004, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/N0461922.pdf> (Zugriff am 15.6.2009).

11 Vgl. Council of the European Union, *Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union Military Operation in Bosnia and Herzegovina*, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2004/l_252/l_25220040728en00100014.pdf> (Zugriff am 25.5.2009); Council of the European Union, *Council Decision 2004/803/CFSP of 25 November 2004 on the Launching of the European Union Military Operation in Bosnia and Herzegovina*, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_353/l_35320041127en00210_022.pdf> (Zugriff am 25.5.2009).

12 Vgl. Kupferschmidt, *Strategische Partnerschaft in der Bewährung* [wie Fn. 8], S. 14; »Start der EU-Friedensmission in Bosnien – Übernahme der Verantwortung von der Nato«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 2.12.2004.

13 Vgl. Council of the European Union, *EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina*, Factsheet, Brüssel, Mai 2009, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090514-Factsheet_EUFOR_Althea-version15_EN.pdf> (Zugriff am 25.5.2009).

Die Umsetzung der Mandate

Schaffung eines sicheren Umfelds

Ethnisch motivierte Gewalt ist auch heute nicht völlig aus der Realität in Bosnien-Herzegowina verschwunden. So wurde beispielsweise 2007 im Zusammenhang mit der Rückkehr von Flüchtlingen über Ausschreitungen und Vandalismus in Mostar sowie der Republika Srpska berichtet.¹⁴ Dennoch ist die Sicherheitslage in BiH nach der Übernahme des militärischen Mandats durch EUFOR im Dezember 2004 insgesamt weitgehend stabil geblieben. Gewaltsame Zusammenstöße zwischen Kroaten, Bosniaken und Serben blieben selbst im Umfeld sensibler Ereignisse – wie der Gedenkveranstaltungen zum Jahrestag des Massakers von Srebrenica oder der staatlichen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo – die Ausnahme und lokal begrenzt.¹⁵ Gewiss hat EUFOR zu dieser positiven Entwicklung beigetragen, doch genau bemessen lässt sich die Wirkung der Operation auf die Stabilität der Sicherheitslage nicht.

EUFOR hat von Beginn an nie militärische Gewalt einsetzen müssen, um das sichere Umfeld in BiH aufrechtzuerhalten. Spätestens seit der Reduzierung der EUFOR-Truppen von 6200 auf 2500 Soldaten im Februar 2007 konnte Althea nicht mehr als militärisch schlagkräftig gelten. Ihr Beitrag bestand daher vorrangig in der Präsenz ihrer Soldaten, die »versichernd« oder »abschreckend« wirkte. Hier ist die psychologische Komponente nicht zu unterschätzen, denn insbesondere für die Bosniaken ist diese militärische Präsenz weiterhin sichtbarer Ausdruck der Bestandsgarantie für den Gesamtstaat.¹⁶ Auch die Gendarmeriekräfte der Integrated Police Unit (IPU), ebenfalls Bestandteil der EUFOR, haben mit für ein sicheres Umfeld gesorgt. Diese Polizeikräfte mit militärischem Status sollten unter anderem gewaltsame Ausschreitungen von Zivilisten unterbinden (Crowd and Riot Control, CRC), beispielsweise im Umfeld von Demonstrationen. Von den 20 öffentlich dokumentierten Operationen der IPU zwischen 2004 und 2006 fand jedoch keine im Rahmen von CRC statt. Stattdessen half die IPU bei der Kriminalitätsbekämpfung, beim Einsammeln illegaler Waffen und beim Grenzschutz.¹⁷ Zudem schulte sie die bosnische Polizei im Bereich der CRC.

Als größte Erfolge gelten heute die Reform des Verteidigungssektors und der Aufbau der bosnischen Streitkräfte unter einheitlicher politischer und militärischer Führung bei gleichzeitiger Abschaffung der beiden Entitäten-

¹⁴ Vgl. »Bosnia and Herzegovina Has Historic Window of Opportunity to Move Closer to Europe. Leaders Must ›Seize the Moment‹, Security Council Told«, in: *States News Service*, 16.5.2007.

¹⁵ Vgl. ICG, *Bosnia's Incomplete Transition* [wie Fn. 2], S. 3.

¹⁶ Das Gleiche gilt für das Büro des Hohen Vertreters der Internationalen Gemeinschaft und dessen Kompetenzen. Vgl. hierzu Umfragen des UN-Entwicklungsprogramms unter der Bevölkerung in BiH in: UNDP, *Early Warning System Bosnia and Herzegovina. Annual Report 2008* [wie Fn. 2], S. 11.

¹⁷ Vgl. EUFOR Althea, *Integrated Police Unit (IPU)*, <www.euforbih.org/eufor/index.php?Itemid=32&id=16&option=com_content&task=view> (Zugriff am 24.6.2009).

streitkräfte. Die EU war daran allerdings nur mit militärischen Trainingsmaßnahmen und technischer Unterstützung durch die Operation Althea in der Umsetzungsphase der Reformen beteiligt. Die Schlüsselrollen auf politischer und strategischer Ebene spielten andere: OSZE, NATO und einzelne Staaten, vor allem die USA.¹⁸

EUFOR leistete zudem einen operativen Beitrag zur Reform des Sicherheitssektors, indem sie sich daran beteiligte, spezifische militärische Aufgaben – die so genannten Joint Military Affairs (JMA) – auf die neuen Streitkräfte und andere lokale Akteure zu übertragen. Alle acht JMA-Aufgaben – sie reichen von der Minenräumung über die Überwachung von Rüstungsgütern bis hin zur Luftraumkontrolle – wurden seit Beginn des EUFOR-Mandats erfolgreich an die BiH-Streitkräfte übergeben.¹⁹ Die EU-Operation unterstützte im Zusammenhang mit JMA die neue Armee Bosnien-Herzegowinas durch praktische Ausbildungs- und Mentormaßnahmen. Dazu zählen beispielsweise gemeinsame Inspektionen der Waffen- und Munitionsdepots, Schulungen für Soldaten oder die Ausstattung der bosnischen Armee mit technischem Gerät zum Minenräumen.²⁰

Vor dem Hintergrund dieser insgesamt positiven Entwicklungen stellte der Allgemeine Rat der EU im November 2008 fest, dass der militärische Auftrag des Dayton-Abkommens weitgehend erfüllt sei.²¹ Über die Schlussfolgerungen daraus für die Zukunft der Operation Althea wurde in den politischen Gremien in Brüssel dennoch monatelang kontrovers diskutiert. Die tschechische Ratspräsidentschaft präsentierte in der ersten Jahreshälfte 2009 vier Optionen für EUFOR, die vom Status quo bis hin zum völligen Abzug der Truppen reichten. Einige EU-Staaten, wie beispielsweise Großbritannien, halten Letzteres mit Blick auf die weiterhin angespannte politische Situation in BiH für verfrüht. Gleichzeitig begannen immer mehr Mitgliedstaaten wegen gestiegener Anforderungen in anderen Auslandseinsätzen damit, über Altheas Zukunft »mit den Füßen abzustimmen«. Manche haben ihren Rückzug aus EUFOR angekündigt oder, wie zuletzt Frankreich im Juni 2009, bereits vollzogen.

Angesichts dieser Interessenlage bot sich die von der tschechischen Präsidentschaft vorgeschlagene dritte Option als tragfähige Kompromisslösung an.²² Demnach würde EUFOR in eine deutlich reduzierte Beratungs- und Trainingsmission überführt. Neben der vorgesehenen Reduzie-

¹⁸ Vgl. Heinz Vetschera/Matthieu Damian, »Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina. The Role of the International Community«, in: *International Peacekeeping*, 13 (März 2006) 1, S. 28–42; vgl. auch Berit Bliesemann de Guevara, *Staatlichkeit in Zeiten des Statebuilding. Intervention und Herrschaft in Bosnien und Herzegowina*, Frankfurt a.M. 2009.

¹⁹ Interview mit einem EUFOR-Vertreter, Camp Butmir, Sarajevo, 14.5.2009.

²⁰ EUFOR Althea, *EUFOR Hands over Countermines Responsibilities to AFBiH*, <www.euforbih.org/eufor/index.php?option=com_content&task=view&id=191&Itemid=53> (Zugriff am 22.6.2009).

²¹ Vgl. Council of the European Union, *Council Conclusions on the ESDP, 2903rd External Relations Council Meeting*, Brüssel, 10.–11.11.2008, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/103994.pdf> (Zugriff am 25.5.2009).

²² Vgl. »Defence Ministers Undertake Reconversion of Althea Operation in Bosnia-Herzegovina«, in: *Agence Europe*, 13.3.2009.

zung der Truppenzahl von etwa 2000 im Oktober 2009 auf nur noch rund 200 bestünde der wesentliche Unterschied darin, dass die EUFOR-Nachfolgeoperation keinerlei exekutives Mandat mehr haben wird. Die bisherigen operativen Komponenten wie die Liaison and Observation Teams (LOTs) sowie die IPU würden damit ebenfalls wegfallen. Wegen der geringen Truppenstärke der neuen Operation – von 200 Soldaten würden etwa die Hälfte für Beratung und Training zur Verfügung stehen – wird deren Beitrag für die weitere Reform des Verteidigungssektors sehr bescheiden sein. Die Juniorrolle der EU gegenüber der NATO bliebe damit weiter bestehen. Im Mai 2009 autorisierten die EU-Außen- und Verteidigungsminister formell die Planungen zur Umsetzung der dritten Option, auch wenn damit noch keine endgültige Entscheidung verknüpft wurde.²³

Die Operation Althea hat in den vergangenen Jahren einen begrenzten, aber dennoch sichtbaren Beitrag dazu geleistet, ein sicheres Umfeld in Bosnien-Herzegowina zu gewährleisten, nachdem sie von der NATO bereits ein weitgehend befriedetes Umfeld übernommen hatte. Die verbliebenen Risiken in dem Land sind nicht mehr militärischer, sondern politischer, ökonomischer und polizeilicher Natur. Weniger die Androhung organisierter Gewalt, sondern vor allem politische und ökonomische Barrieren verhindern die weitere Rückkehr von Flüchtlingen in ihre alten Heimatgemeinden. Die noch vorhandene punktuelle Gewalt, die vermuteten hohen Waffenbestände in privaten Haushalten sowie die Zunahme privater Sicherheitsdienste lassen sich nicht mehr in erster Linie mit militärischen Mitteln eindämmen. Hier ist neben den notwendigen politischen und wirtschaftlichen Strategien vor allem die bosnische Polizei gefragt.

Die Reform der bosnischen Polizei und die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

Die europäische Polizeimission hat in den drei eingangs angesprochenen Schwerpunktbereichen – Verbesserung der Professionalität und der polizeilichen Standards, Reform der Polizeistrukturen sowie Unterstützung bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität – unterschiedliche Ergebnisse erzielt.

Erfolge und Misserfolge von EUPM im ersten Bereich lassen sich aus zwei Gründen nur schwer beurteilen. Erstens fehlt eine eindeutige Definition der angestrebten »besten europäischen und internationalen Praktiken«, so dass die Mission diese weitgehend selbst umreißen musste. Zweitens gibt es kaum systematische Untersuchungen darüber, inwieweit sich die Polizeiarbeit in BiH über die letzten Jahre verbessert oder verschlechtert hat. Ein wichtiger Indikator für deren Qualität ist das Vertrauen der Bevölkerung in die eigene Polizei. Das UN-Entwicklungsprogramm hat seit 2000 jährlich Umfragen dazu ausgewertet und kommt für die Zeit zwischen 2000 und 2006 zu dem Schluss, dass die öffentliche Unzufriedenheit

²³ Vgl. Council of the European Union, *Council Conclusions on European Security and Defence Policy (ESDP)*, 2943rd External Relations Council Meeting, Brüssel, 18.5.2009, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/107867.pdf> (Zugriff am 25.5. 2009).

mit der Polizei in BiH deutlich zugenommen hat.²⁴ Die Resultate für 2007/2008 sprechen eine ähnliche Sprache.²⁵ Allerdings ist der wachsende Unmut laut den Autoren der Studie auch darauf zurückzuführen, dass die Bevölkerung sich ihrer Rechte gegenüber der Polizei bewusster geworden ist und klarere Vorstellungen darüber gewonnen hat, was als angemessenes Verhalten der Sicherheitsorgane zu betrachten ist. Dieses ausgeprägtere Bewusstsein wird vor allem Medienkampagnen und Projekten des Capacity-building zugeschrieben, wie sie auch von EUPM unterstützt oder verwirklicht wurden.

Die verfügbaren Informationen und Einschätzungen im regelmäßigen Berichtswesen der ESVP-Mission²⁶ und in der Wissenschaft²⁷ sowie Interviews vor Ort mit internationalen und nationalen EUPM-Mitarbeitern deuten darauf hin, dass die Polizeiarbeit verbessert werden konnte. Dies ist auch das Verdienst der Polizeimission, die gemeinsam mit der Europäischen Kommission Ausbildungsmaßnahmen und Projekte beisteuerte. Beispielsweise fand im Oktober 2008 unter EUPM-Leitung ein Trainingsseminar zum »richtigen« Umgang mit Informanten statt. Im Bereich der technischen Fähigkeiten wurden Aufbau und Pflege einer Datenbank zur Kriminalitätsbekämpfung sowie eines Systems zur automatischen Identifizierung von Fingerabdrücken vorangetrieben. Die Inspektionen der Mission in Polizeidienststellen im ganzen Land sind ein wichtiges Kontrollinstrument für die Polizeiarbeit, auch wenn EUPM im Falle fragwürdigen Verhaltens keine Sanktionen aussprechen kann. Neue öffentliche Beschwerdebüros und eine verschärfte interne Dienstaufsicht sind aus Sicht der Mission Belege für mehr Transparenz und Kontrolle in der Polizei.²⁸ Die politische Einflussnahme auf die operative Polizeiarbeit bleibt zwar ein Problem, doch immerhin treten lokale Polizeichefs gegenüber der Politik mittlerweile selbstbewusster auf als zuvor.²⁹

Im zweiten Schwerpunktbereich – der Reform der bosnischen Polizeistruktur – sind die europäischen und internationalen Bemühungen weitgehend fehlgeschlagen. Auf Druck der internationalen Gemeinschaft wurden in den vergangenen Jahren zwei Anläufe zur Reform der bosnischen Polizeiorganisation unternommen. Zuletzt einigten sich die bosnischen Parteien Ende 2007 auf eine Polizeireform, die schließlich im April 2008 in zwei neue Polizeigesetze mündete.³⁰ Diese sahen im Kern vor, neue Institutionen auf gesamtstaatlicher Ebene aufzubauen, nämlich

²⁴ UNDP, *Early Warning System Research 2000–2006* (Special Edition/Web Edition), Sarajevo, 18.10.2006, <www.undp.ba/index.aspx?PID=36&RID=59> (Zugriff am 31.7.2009), S. 112.

²⁵ UNDP, *Early Warning System Bosnia and Herzegovina. Annual Report 2008* [wie Fn. 2], S. 69ff.

²⁶ Die EUPM-Leitung ist verpflichtet, halbjährlich einen Bericht über die Umsetzung ihres Mandats zu verfassen. Diese Berichte sind jedoch nicht frei zugänglich.

²⁷ Vgl. beispielsweise Thomas Mühlmann, »Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina. Problems of Internationally-led Security Sector Reform«, in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2 (März 2008) 1, S. 1–22 (3).

²⁸ Interview mit einem EUPM-Mitarbeiter, Sarajevo, 13.5.2009.

²⁹ Interview mit einem EUPM-Mitarbeiter, Sarajevo, 13.5.2009.

³⁰ Vgl. Solveig Richter, *Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2008 (SWP-Aktuell 41/2008).

in den Bereichen Logistik, Forensik und Ausbildung sowie für die operative Zusammenarbeit. Ursprünglich sollten diese neuen Einrichtungen für Unterstützung und Kooperation aller bosnischen Polizeiorganisationen zuständig sein. Diese Idee scheiterte vor allem am Widerstand aus der Republika Srpska.³¹ Am Ende blieb der gesamtstaatlichen Ebene nur noch übrig, sich sozusagen selbst zu koordinieren, da die neuen Behörden keine Kompetenzen gegenüber den anderen staatlichen Ebenen besitzen. Damit kann die Polizeireform sogar als Rückschritt betrachtet werden, weil lediglich weitere bürokratische Strukturen entstanden sind.³² Die Verbesserung der Kooperation zwischen den Polizeibehörden ist wichtig, um die Kriminalität effektiver zu bekämpfen, doch dafür fehlen auch weiterhin die institutionellen und rechtlichen Grundlagen. So muss diese Zusammenarbeit ad hoc erfolgen und hängt sehr vom guten Willen der Beteiligten ab. Alle weitergehenden Schritte wurden an die Reform der bosnischen Verfassung geknüpft und damit faktisch auf unbestimmte Zeit verschoben. Dass die Europäische Union schließlich trotz dieser mageren Ergebnisse dem Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit Bosnien-Herzegowina zustimmte, kann nur als »Einknicken« gewertet werden.

Nicht nur die eingangs angesprochenen politischen Gegensätze in BiH über mehr oder weniger zentralisierte Kompetenzen ließen die Reformbemühungen misslingen. Mindestens ebenso verantwortlich dafür war die inkonsistente Politik der internationalen Gemeinschaft und der Europäischen Union. Die Polizeimission und das Büro des Hohen Repräsentanten, der zugleich EU-Sonderbeauftragter ist, verfolgten in puncto Polizeireform verschiedene Ziele. Während sich EUPM ihrem Mandat gemäß anfangs auf technische und funktionale Verbesserungen bei der bosnischen Polizei konzentrierte, wollte OHR unter Lord Ashdown seit 2003 eine ganzheitliche Polizeistruktur mit weitgehenden Kompetenzen auf gesamtstaatlicher Ebene schaffen.³³ Daraus entstand ein kaum zu lösender Zielkonflikt, weil die mit der OHR-Agenda einhergehende Politisierung der Polizeireform auch Fortschritte auf der technisch-funktionalen Ebene blockierte.³⁴ Ausgerechnet als EUPM wie Europäische Kommission auf die OHR-Linie einzuschwenken begannen, übernahm mit Christian Schwarz-Schilling ein Mann das Amt des Hohen Repräsentanten, der weder gewillt noch in der

³¹ Es gibt mehrere Gründe, warum eine Zentralisierung der Strukturen im Militär eher funktioniert hat als in der Polizei. Zunächst hat die starke internationale Militärpräsenz die symbolische und tatsächliche Bedeutung der Armee Bosnien-Herzegowinas als Herrschaftsinstrument erheblich gemindert. Darüber hinaus bot bereits der Dayton-Vertrag die Möglichkeit, das Militär zu zentralisieren. Schließlich ist das Prinzip »eine Armee, ein Staat« international anerkannt. Vgl. hierzu Bliesemann de Guevara, *Staatlichkeit in Zeiten des Statebuilding* [wie Fn. 18].

³² Interview mit einem Mitarbeiter des bosnischen Sicherheitsministeriums, Sarajevo, 14.5.2009.

³³ Vgl. Mühlmann, »Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina« [wie Fn. 27], S. 4.

³⁴ Vgl. Stefan Feller, *Remarks by Police Commissioner Stefan Feller during the 70th Rose-Roth Seminar in Sarajevo*, 19.–21.3.2009, S. 2.

Lage war, eine ambitionierte Reform gegen die Parteien in BiH durchzusetzen.³⁵ So verlief das Vorhaben im Sande.

Die fragmentierten Polizeistrukturen in BiH hemmen auch die Arbeit im dritten Schwerpunktbereich, der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Erschwerend kam hinzu, dass hier zu Beginn gravierende Abstimmungsprobleme zwischen der europäischen Polizeimission und der militärischen Operation (zunächst NATO/SFOR und danach EUFOR) herrschten. Die Polizeimission hatte wegen ihres nicht-exekutiven Mandats zunächst nur wenige Möglichkeiten, die bosnische Polizei auch operativ zu unterstützen, obwohl es zumindest anfangs dafür noch einen Bedarf gab. In diese Lücke stießen sowohl SFOR als auch EUFOR,³⁶ was zu Unmut bei EUPM, aber auch zu Schwierigkeiten in der Kriminalitätsbekämpfung führte, denn als militärische Operation hatte EUFOR weder Kompetenzen noch Befugnisse, Polizeiarbeit zu leisten.³⁷ Erst in der zweiten Jahreshälfte 2005 wurden diese Probleme teilweise überwunden, nachdem die Mandate besser abgegrenzt und harmonisiert worden waren. EUPM wurde auch im operativen Bereich aufgewertet, der EUSR als koordinierende Stelle zwischen ziviler Mission und militärischer Operation wurde gestärkt.³⁸

Trotz der anfänglichen Reibungen im zivil-militärischen Zusammenwirken entwickelte sich die Unterstützung beim Aufbau funktionierender Institutionen zur Kriminalitätsbekämpfung auf gesamtstaatlicher Ebene zu einem positiven Beispiel der Kooperation zwischen den EU-Akteuren. So stand die Polizeimission der State Investigation and Protection Agency (SIPA), die auf gesamtstaatlicher Ebene hauptverantwortlich für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ist, sowohl in rechtlicher als auch in operativer Hinsicht zur Seite. Sie beriet SIPA bei der Konzeption eines rechtlichen Rahmens für deren Arbeit und unterstützte sie nach der oben genannten Neuausrichtung der Mandate bei Operationen gegen die Organisierte Kriminalität.³⁹ Die Europäische Kommission hat SIPA ebenfalls gefördert: durch Projekte im Rahmen des CARDS bzw. IPA-Pro-

³⁵ Bei Schwarz-Schillings Amtsantritt war auch die Bereitschaft der wichtigsten Staaten, die im Friedensimplementierungsrat (Peace Implementation Council, PIC) vertreten sind, deutlich gesunken, entsprechenden Druck auszuüben. Die Handlungsspielräume des Hohen Vertreters hängen maßgeblich von der Unterstützung durch diese Staaten ab, darunter auch Russland.

³⁶ Vgl. Thomas Bertin, »The EU Military Operation in Bosnia«, in: Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė (Hg.), *European Security and Defence Policy. An Implementation Perspective*, London 2008, S. 61–77 (69); Thomas Mühlmann, »EU Civil-Military Cooperation and the Fight against Organised Crime. Lessons to be Learned from the Bosnian Example«, in: *European Security*, 17 (Juni–September 2008) 2–3, S. 387–413 (397).

³⁷ Vgl. Cornelius Friesendorf/Susan E. Penksa, »Militarized Law Enforcement in Peace Operations. EUFOR in Bosnia and Herzegovina«, in: *International Peacekeeping*, 15 (November 2008) 5, S. 677–694. Dies trifft allerdings nicht auf die weiter oben angesprochene Integrated Police Unit zu, die auch Teil EUFORs ist.

³⁸ Die betreffenden Prinzipien und Richtlinien wurden vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) im September 2005 angenommen.

³⁹ Beispiele finden sich im nicht-öffentlichen Bericht über die Arbeit der Polizeimission von September 2008 bis März 2009. So ging SIPA im Februar 2009 gegen einen Drogenhändlerring in Sarajevo vor und wurde dabei von EUPM beraten.

gramms⁴⁰ in den Jahren 2006 bis 2008.⁴¹ Auch wenn man im bosnischen Sicherheitsministerium weiterhin Personalmangel beklagt,⁴² hat SIPA mittlerweile bewiesen, dass sie erfolgreich gegen die Organisierte Kriminalität vorgehen kann.⁴³

Relevanz und Einordnung: Der Beitrag der ESVP-Einsätze zum Konfliktmanagement der EU

Die EU hat in Bosnien-Herzegowina strenggenommen kein Krisenmanagement geleistet. Dagegen sprechen der lange zeitliche Vorlauf der militärischen Operation und die Tatsache, dass die EU ihr zivil-polizeiliches und militärisches Engagement von anderen internationalen Akteuren übernommen hat, die schon seit Jahren vor Ort tätig waren. Für die Zukunft wird auch entscheidend sein, ob die EU in Krisensituationen handeln können, die jener in BiH in den Jahren 1995 und 1996 ähneln: in einer unmittelbaren Nachkriegslage, in der die grundlegende Sicherheit erst noch gewährleistet und neue Institutionen geschaffen werden müssen. Darüber hinaus haben die beiden hier untersuchten ESVP-Einsätze einige wichtige Defizite in ihren Mandaten offenbart. Obwohl die EU und ihre Mitgliedstaaten großen Wert darauf legten, die Organisierte Kriminalität zu bekämpfen, statteten sie die Polizeimission nur mit einem weichen Mandat aus, das sich darauf beschränkte, die Akteure in BiH zu beobachten und zu beraten. Die lokalen Kräfte waren zunächst damit überfordert, effektiv gegen die Organisierte Kriminalität vorzugehen. Deshalb übernahm die militärische Operation einschließlich der ihr zugeordneten Gendarmeriekräfte immer mehr Aufgaben in diesem Bereich. Die damit aufgeworfenen Probleme hatten ihren Ursprung auch in der mangelhaften zivil-militärischen Planung während Altheas Anfangsphase. Im Laufe der Implementierung gelang es der EU allerdings, die zivilen und militärischen Mandate im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung besser zu harmonisieren. Dies deutet auf ihre institutionelle Lernfähigkeit hin.

Trotz der Mängel waren sowohl die Polizeimission als auch die militärische Operation insofern effektiv, als klare Fortschritte im Sinne der jeweiligen Mandatsziele erreicht wurden. Die Sicherheitslage blieb stabil und ermöglichte es den internationalen Truppen, sich Schritt für Schritt aus dem Land zurückzuziehen oder sich auf die Ausbildung lokaler Sicher-

40 Seit 2000 hat die EU ihre finanzielle Unterstützung für den Westlichen Balkan im CARDS-Programm (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) gebündelt. 2007 wurde CARDS von IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) abgelöst, das Beitrittskandidaten und potentielle Beitrittskandidaten gezielt auf eine spätere Mitgliedschaft in der EU vorbereiten soll.

41 Ein Mitarbeiter der Kommission in Brüssel hat dem Autor eine Übersicht – »Ongoing Projects and Projects in the Pipeline under CARDS 2006 and IPA 2007/2008« – zur Verfügung gestellt.

42 Interview mit einem Mitarbeiter des bosnischen Sicherheitsministeriums, Sarajevo, 14.5.2009.

43 Interview mit Mitarbeitern der Delegation der Europäischen Kommission in BiH sowie mit einem EUPM-Mitarbeiter, Sarajevo, 13.5.2009.

heitsorgane zu konzentrieren. Als Erfolg der ESVP-Einsätze in BiH ist zu verbuchen, dass die alltägliche Polizeiarbeit spürbar verbessert wurde. Ähnlich positiv gestaltete sich die Ausbildungshilfe für die neue Armee Bosnien-Herzegowinas, der die verbliebenen militärischen Aufgaben aus dem Dayton-Abkommen übertragen werden konnten. Nach den geschilderten Startschwierigkeiten funktionierte auch die Zusammenarbeit mit der verbliebenen NATO-Präsenz in diesem Bereich. Dennoch wird die EU bei der Streitkräftereform Juniorpartner der Nordatlantischen Allianz unter Führung der USA bleiben.

Beide hier diskutierten ESVP-Einsätze kamen in puncto operative und technische Unterstützung vor allem dann voran, wenn die lokalen Adressaten willens und in der Lage waren, das Hilfsangebot zu nutzen. Mit diesem kooperativen Ansatz fügen sich EUPM und Althea nahtlos in den Gesamtansatz der Europäischen Union ein, der auf einem partnerschaftlichen Verhältnis im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess basiert. Umgekehrt stießen sie immer dann an ihre Grenzen, wenn die Akteure in BiH auf die Kooperationsangebote nicht eingehen konnten oder wollten. Die gescheiterte Reform der Polizeistrukturen ist das schlagendste Beispiel.

Schlussfolgerungen

Lässt man für einen Augenblick den politischen Gesamtansatz der EU sowie die Politik ihrer einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber Bosnien-Herzegowina außer Acht und betrachtet die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik isoliert, so standen der EU keine grundsätzlich effektiveren Politikoptionen für BiH zur Verfügung als diejenigen, die sie seit 2002 gewählt hat. Die ESVP-Einsätze in Bosnien sollten neben der Aufrechterhaltung des sicheren Umfelds die Fähigkeiten der Sicherheitsakteure (Polizei und Armee) aufbauen und deren Arbeit verbessern. Die Instrumente dafür hießen Beobachtung, Beratung, konkrete Trainingsmaßnahmen und technische Unterstützung. Wäre die Polizeimission zumindest in der Anfangsphase mit einem exekutiven Mandat ausgestattet worden, hätte sie die Kriminalität womöglich energischer bekämpfen können und das zivile wäre vermutlich nicht mit dem militärischen Mandat vermengt worden. Für solch ein operatives Mandat hätte EUPM jedoch auch mehr Ressourcen benötigt. Immer noch haben die Mitgliedstaaten Mühe, ausreichend qualifiziertes Polizeipersonal bereitzustellen.

Seit Frühjahr 2009 werden die zukünftigen Mandate beider Einsätze zwischen den EU-Mitgliedstaaten und in den zuständigen Brüsseler Gremien besprochen und vorbereitet. In allen Bereichen der Polizeireform sind weitere Fortschritte notwendig. Die Polizeiarbeit soll transparenter und ihre Standards sollen erhöht werden. Weiterhin sollte die Reform der Polizeistrukturen unterstützt werden, sofern sich die Politik in Bosnien-Herzegowina darauf einigen kann. Insofern ist es der richtige Weg, die Polizeimission unter den Vorzeichen eines umfassenden Ansatzes fortzusetzen, der die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz stärker als bisher in den Blick nimmt.

Da die militärischen Aufgaben in BiH weitgehend erledigt sind, ist es nur konsequent, die militärische Operation in eine Beratungs- und Trainingsmission umzuwandeln. Die Vorbereitungen sind schon angelaufen. Weil damit aber jedwede operative Komponente der EUFOR-Nachfolge-mission wegfiel, verlöre diese ihre stabilisierende psychologische Wirkung gegenüber der Bevölkerung, insbesondere für die Bosniaken. Daher sollte in Brüssel erörtert werden, ob die Nachfolge-mission nicht auch weiterhin über einen operativen Kern verfügen sollte, der im Bedarfsfall mit zusätzlichen Truppen verstärkt werden kann. Als Vorbild könnte das Arrangement dienen, das schon seit 2007 mit der massiven Reduzierung der EUFOR einherging.

Unabhängig davon, wie die Mandate der ESVP-Einsätze in BiH künftig aussehen werden: Die fortbestehenden fundamentalen Schwierigkeiten in BiH werden sich mit diesem sicherheitspolitischen Instrumentarium nicht bewältigen lassen. Umso wichtiger ist der übergreifende Gesamtansatz der EU wie auch der internationalen Staatengemeinschaft. BiH ist immer noch weit davon entfernt, ein »stabiler, lebensfähiger, friedlicher und multiethnischer« Staat zu sein, wie das langfristige Ziel europäischer und internationaler Politik lautet. Nach wie vor gibt es keinen Konsens unter den Volksgruppen über die politische Verfasstheit des Landes. Im Gegenteil mehren sich die Stimmen, die politische Lage seit dem Dayton-Abkommen sei selten so verfahren und angespannt gewesen wie im Jahr 2009. In vielerlei Hinsicht ähnelt die politische Situation in BiH einem »frozen conflict«.

Dieser Konflikt wird auf Dauer nicht durch ökonomischen, politischen oder gar militärischen Druck gelöst werden können. Deshalb bleibt der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, inklusive langfristiger Beitritts-perspektive, das zentrale Element der EU-Strategie gegenüber Bosnien-Herzegowina und der ganzen Region. Solange aber der Konflikt in BiH nicht positiv transformiert ist, benötigt die EU auch andere Politikoptio-nen als lediglich die Erweiterungsperspektive. Stützt sie sich ausschließ-lich auf die Attraktivität ihrer Mitgliedschaft, so fehlen ihr die Instrumen-te, um die substantiellen politischen, ökonomischen und sicherheitspoliti-schen Investitionen der vergangenen Jahre zu schützen und zu verhin-dern, dass der Konflikt sich weiter verschärft. Dieses Szenario könnte durchaus eintreten, da serbische Politiker mit der Unabhängigkeit der Republika Srpska drohen und bosniakische Politiker implizit deren Ab-schaffung fordern, während die politische und ökonomische Entwicklung stagniert. Um eine solche Situation zu meistern, braucht die EU auch kurz-fristige Sanktions- und Handlungsmöglichkeiten, die ihre langfristig wir-kenden Anreize ergänzen.

In diesem Sinne sollten die EU-Mitgliedstaaten nicht davor zurück-schrecken, »rote Linien« gegenüber den innenpolitischen Akteuren in BiH zu formulieren und unmissverständlich mit Sanktionen zu drohen, falls diese Linien überschritten werden. Hier kommt es vor allem auf das künftige Mandat des EU-Sonderbeauftragten an. Der EUSR benötigt von den EU-Mitgliedstaaten eindeutigen Rückhalt und klare Richtlinien. In

deren Rahmen sollte der EUSR jedoch ein starkes und unabhängiges Mandat ausüben können. Dazu könnte gehören, Reisebeschränkungen für bosnische Politiker zu empfehlen oder Hilfsleistungen aus der EU einzufrieren. Statt sich ausschließlich auf die Attraktivität ihrer Mitgliedschaft zu verlassen, wäre die EU gut beraten, Politikoptionen miteinander zu kombinieren, die kurz-, mittel- und langfristig wirken.

Rechtsstaatlichkeit fördern, ohne Eigenstaatlichkeit zu stärken: Schafft die EULEX-Mission im Kosovo die Quadratur des Kreises?

Solveig Richter¹

Am 4. Februar 2008 beschlossen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), die European Union Rule of Law Mission (EULEX-Mission) in den Kosovo zu entsenden. Sie ist mit etwa 3000 Mitarbeitern die bisher größte zivile Mission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).² Damit bekräftigte die EU ihren Anspruch, als führender Akteur bei der Stabilisierung des Westlichen Balkans aufzutreten.³ EULEX sollte das »Flaggschiff« der ESVP werden.⁴ Doch nachdem der Kosovo am 17. Februar 2008 einseitig seine Unabhängigkeit erklärt hatte, gestaltete sich das internationale und regionale Handlungsumfeld derart problematisch, dass die EU-Mission ihrem Anspruch im ersten Jahr ihrer Tätigkeit im Kosovo kaum gerecht werden konnte.

Ursprünglich sollte EULEX wesentlicher Bestandteil der umgestalteten zivilen Präsenz der internationalen Gemeinschaft werden. Grundlage dafür sollte der sogenannte Ahtisaari-Plan sein.⁵ So sollte die seit 1999 tätige Verwaltung der Vereinten Nationen (VN), die UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), ihre Befugnisse an die kosovarischen Behörden abtreten. EULEX sollte wichtige Funktionen beim Aufbau des Rechtsstaats übernehmen. Die politische Realität sah allerdings zunächst weitaus schwieriger aus, denn gegen die einseitig ausgerufenen Unabhängigkeit des Kosovo regte sich Widerstand, sowohl EU-intern als auch international. Eine Reihe westlicher Schlüsselstaaten, darunter die USA und Deutschland, erkannten den neuen Staat zwar sogleich an (Juli 2009: insgesamt 62 Staaten); fünf EU-Mitgliedstaaten, Serbien, Russland und die meisten Länder der Weltgemeinschaft dagegen lehnten dies teils

¹ Die Autorin dankt den zahlreichen Interviewpartnern, die sich für ausführliche Hintergrundgespräche in Pristina, Prizren und Berlin Zeit genommen haben. Weil den Betreffenden Anonymität zugesichert wurde, werden einzelne Aussagen und Meinungen in diesem Beitrag nicht zitiert. Der Beitrag wurde im Juli 2009 abgeschlossen.

² Europäische Union, »Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates vom 4. Februar 2008 über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 42/92, 16.2.2008.

³ Ebd.

⁴ Iniciativa Kosovare për Stabilitet (Kosovar Stability Initiative, IKS), *Who's the Boss?*, Pristina, 3.12.2008 (Discussion Paper), <www.iksweb.org/repository/docs/who_the_boss.pdf> (Zugriff am 11.6.2009).

⁵ Der finnische Vermittler Martti Ahtisaari hatte einen Vorschlag für den endgültigen Status des Kosovo erarbeitet und im März 2007 dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorgelegt. In dem Papier waren eine konditionierte Unabhängigkeit und verschiedene internationale Interventionsmechanismen vorgesehen. Vgl. Johanna Deimel/Armando García Schmidt, »It's Still the Status, Stupid« – Eckpunkte einer neuen Politik der Verantwortung im Kosovo«, in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, 49 (Januar 2009) 1, S. 36–49.

aus rechtlichen, teils aus politischen Gründen ab.⁶ Russland nutzte seine Vetoposition im Sicherheitsrat der VN und blockierte die Verabschiedung einer neuen Resolution, die die veränderte Präsenz der internationalen Gemeinschaft im Kosovo hätte legitimieren können. Damit ist die Sicherheitsratsresolution 1244, die 1999 den Kosovo unter VN-Vormundschaft stellte, nach wie vor gültig.

Die Vehemenz des Widerstands zwang die EU dazu, Kompromisse mit Akteuren zu suchen, deren Interessen ihren eigenen zum Teil völlig zuwiderliefen, nämlich mit Russland, Serbien und wegen der russischen Vetoposition auch den VN. Daraus ergaben sich inhärente Widersprüche im Mandat: Einerseits sollten rechtsstaatliche Institutionen aufgebaut werden, andererseits der statusneutrale Ansatz der VN gewahrt bleiben. Auch hatte die Mission Schwierigkeiten bei der Stationierung – nicht zuletzt, weil die EU die Kooperationsbereitschaft von UNMIK und ihre eigenen organisatorischen Kapazitäten falsch einschätzte. Die Ambitionen der EU, von Beginn der Unabhängigkeit an eine Führungsrolle zu übernehmen, wurden somit von einer Fehleinschätzung ihrer realpolitischen Handlungsmöglichkeiten konterkariert.

Nach den ersten intensiven Monaten ist die EULEX-Mission daher von ihrem Ziel – dem Aufbau von Rechtsstaatlichkeit – noch weit entfernt. Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen sind die kurz- bis mittelfristigen Erfolgsaussichten der Mission gering. Ihr Manko besteht darin, dass sie einen technischen Ansatz verfolgt, sich also vor allem institutionellen Verfahren, organisatorischen Prozeduren und der Einhaltung bestimmter europäischer Standards widmet. Dabei vernachlässigt sie Schlüsselfragen der Eigenstaatlichkeit des Kosovo.

Das Zustandekommen der Mission und ihr Mandat

Das politisch Gewünschte: EULEX als Rechtsstaatlichkeitsmission

Der EULEX-Mission ging eine mehrjährige Findungsphase innerhalb der EU voraus. In deren Verlauf hatten sich vor allem Javier Solana, Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, und Erweiterungskommissar Olli Rehn für ein stärkeres europäisches Engagement im Kosovo eingesetzt. Die EU sollte, so schlugen beide bereits 2006 vor, zur treibenden Kraft der internationalen Präsenz im Kosovo avancieren. Dazu sollte sie eine ESVP-Mission für Rechtsstaatlichkeit und einen Sonderbeauftragten entsenden sowie finanzielle Mittel bereitstellen.⁷ Die

⁶ Sie bestreiten zumeist die völkerrechtliche Legitimität der einseitigen Unabhängigkeitserklärung und sehen darin einen negativen Präzedenzfall. Serbien erwirkte im Herbst 2008, dass die VN-Generalversammlung eine Meinung vom Internationalen Gerichtshof in Den Haag erbat, ob die Unabhängigkeitserklärung rechtmäßig sei. Das Verfahren beginnt im Dezember 2009.

⁷ *Summary Note on the Joint Report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on the Future EU Role and Contribution in Kosovo*, Brüssel,

Motivation für das EU-Engagement bestand darin, einen eigenständigen operativen Beitrag zur Konflikttransformation im Westlichen Balkan zu leisten. Weil aber die Statusverhandlungen ergebnislos blieben, bröckelte der Konsens unter den Mitgliedstaaten. Besonders um die Finalität der Mission verschärften sich die Gegensätze: Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien bekannten sich klar zum Ahtisaari-Plan und damit zur Unabhängigkeit des Kosovo, während andere Länder wie Spanien skeptisch waren. Völkerrechtliche Grundlage, Kompetenzen und Personal-ausstattung der Mission waren ebenfalls umstritten.⁸ Dennoch erklärten sich die EU-Mitgliedstaaten im Europäischen Rat im Dezember 2007 einstimmig bereit⁹, Verantwortung zu übernehmen, und beschlossen in der Gemeinsamen Aktion vom 4. Februar 2008 die Entsendung der Mission. Dieser Konsens entsprang weniger einer kohärenten, zielgerichteten europäischen Kosovo-Politik. Vielmehr spiegelt er das Interesse der EU wider, Handlungsfähigkeit bei der Stabilisierung der Region zu demonstrieren.¹⁰

Das politisch Machbare: Die Mandatierung der EULEX-Mission

Das EULEX-Mandat stand zunehmend auf wackligen Beinen, weil die EU-Staaten und die internationale Staatengemeinschaft in der Frage zerstritten blieben, ob die Unabhängigkeit des Kosovo anzuerkennen sei. Der Kosovo selbst hatte sich zum Ahtisaari-Plan und damit zur Stationierung der EULEX-Mission bekannt, sowohl in der Unabhängigkeitserklärung als auch in der am 15. Juni 2008 vom Parlament verabschiedeten Verfassung.¹¹ Vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen dagegen wurde der Plan nicht gebilligt. Die EU war aber politisch (und nach Ansicht der fünf nicht-anererkennenden EU-Mitgliedstaaten auch rechtlich) darauf angewiesen, dass die VN die ESVP-Mission explizit autorisierte¹²: Russland und

Juli 2006, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/90537.pdf> (Zugriff am 4.7.2009).

8 Marie-Janine Calic, »Das ewige Laboratorium. Die Politik der Europäischen Union auf dem Balkan: Eine Evaluierung«, in: *Internationale Politik*, 63 (2008) 6, S. 26–31.

9 Rat der Europäischen Union, *Tagung des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2007 in Brüssel – Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/97683.pdf> (Zugriff am 4.7.2009).

10 Vgl. hierzu beispielsweise den Beitrag der deutschen Diplomatin Emily Haber, »Primat der Stabilität. Der Pragmatismus aller beteiligten Parteien ebnete den Weg für den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen im Kosovo«, in: *Internationale Politik*, 64 (2009) 7–8, S. 83–89.

11 *Kosovo Declaration of Independence*, Pristina, 17.2.2008, <www.assembly-kosova.org/common/docs/Dek_Pav_e.pdf> (Zugriff am 4.7.2009); *Constitution of the Republic of Kosovo*, Pristina, 15.6.2008, <www.assembly-kosova.org/common/docs/Constitution1%20of%20the%20Republic%20of%20Kosovo.pdf> (Zugriff am 4.7.2009).

12 Die fünf nicht-anererkennenden EU-Mitgliedstaaten – Spanien, Griechenland, Zypern, Rumänien und die Slowakei – argumentierten, die Gemeinsame Aktion bedeute nicht, dass der Status des Kosovo damit vorweggenommen werde. Die Mission müsse daher in Einklang mit der Resolution 1244 stehen und durch die VN mandatiert werden. Die restlichen EU-Staaten sahen zwar durch die Einladung des Kosovo – eines in ihren Augen souveränen Staates – eine ausreichende Rechtsgrundlage gegeben, mussten sich jedoch

Serbien beharrten auf der Autorität der VN, denn die unilaterale Unabhängigkeitserklärung des Kosovo blieb für sie völkerrechtswidrig. Ein internationaler und europäischer Dissens hätte die Realisierbarkeit der gesamten Mission gefährden können.

Angesichts der Differenzen schnürte der VN-Generalsekretär zusammen mit seinem Sondergesandten im Kosovo (Special Representative of the Secretary-General, SRSG), Lamberto Zannier, zwischen Belgrad, Brüssel und New York ein Paket, das die Rolle der EU stärkte und die Funktionen von UNMIK reduzierte.¹³ EULEX sollte unter dem Schirm der VN und damit im Einklang mit Resolution 1244 und dem statusneutralen Ansatz der VN stationiert werden.¹⁴ In den »Sechs Punkten« – Polizei, Zoll, Justiz, Transport und Infrastruktur, Grenzen, serbische Kulturgüter – wurden mit Belgrad vorübergehende Vereinbarungen getroffen. Diese sollten so lange gelten, bis angemessene Folgemechanismen etabliert werden konnten. Am 26. November 2008 wurde dieses Paket schließlich im Rahmen einer Erklärung der Präsidentschaft vom VN-Sicherheitsrat angenommen.¹⁵ Der serbische Präsident Boris Tadić sicherte Solana darauf schriftlich zu, EULEX zu unterstützen, und forderte alle serbischen Interessenvertreter einschließlich der im Kosovo auf, mit der Mission zu kooperieren. Mit dem Placet des Sicherheitsrats und dem Brief Tadićs besaß die EU erst Ende November 2008 – und damit mehr als zehn Monate nach dem formellen Mandatsbeginn – die vollständige Handlungsgrundlage für die EULEX-Mission.

Das Verhandlungsergebnis, welches der VN-Generalsekretär erzielt hatte, ist für EULEX ein zweischneidiges Schwert. Einerseits bedeutete die Zustimmung Russlands und Serbiens einen Teilerfolg für die EU, gegenwärtig man sich die schwierige politische Lage nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo. Das »Primat der Stabilität«¹⁶, welche durch die anhaltend fragile Situation im Kosovo ohne Stationierung der Mission gefährdet gewesen wäre, hatte sich bei allen Beteiligten durchgesetzt. Andererseits verpasste der Kompromiss den ursprünglichen Absichten der

der politischen Realität beugen. Deimel/Schmidt, »It's Still the Status, Stupid« [wie Fn. 5], S. 46. Zur völkerrechtlichen Debatte um die Unabhängigkeit des Kosovo und die Präsenz der EULEX-Mission vgl. Christian Schaller, »Die Sezession des Kosovo und der völkerrechtliche Status der internationalen Präsenz«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 46 (2008) 2, S. 131–171, sowie Erika de Wet, »The Governance of Kosovo. Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of EULEX«, in: *American Journal of International Law*, 103 (2009) 1, S. 83–96.

¹³ Elisabeth Pond, »Der Kosovo. Prüfstein für die EU«, in: *Europäische Rundschau*, 36 (2008) 4, S. 48; IKS, *Who's the Boss?* [wie Fn. 4], S. 9; International Crisis Group (ICG), *Kosovo's Fragile Transition*, 25.9.2008 (Europe Report Nr. 196), S. 1, 12, <www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/196_kosovos_fragile_transition.pdf>.

¹⁴ Im Original: »[...] assume responsibilities in the areas of policing, justice and customs, under the overall authority of the United Nations, under a United Nations umbrella headed by my Special Representative and in accordance with 1244.« United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, New York, 24.11.2008.

¹⁵ Russland und Serbien hatten darauf bestanden, den Sicherheitsrat zu konsultieren.

¹⁶ Vgl. Haber, »Primat der Stabilität« [wie Fn. 10].

EU schon mit der Mandatierung einen Dämpfer. So hatte sie nicht damit gerechnet, dass Resolution 1244 weiterhin Bestand haben würde und EULEX laut VN-Sicherheitsrat nun in Einklang mit der Resolution agieren muss. Der Anspruch auf eine Führungsrolle wurde ebenfalls zurechtgestutzt, weil das EU-Engagement unter einen statusneutralen VN-Schirm gestellt wurde. Die Rechtsgrundlage der EULEX-Mission ist also äußerst kompliziert.

Das Mandat: Umfassende Ziele, weitreichende Kompetenzen

Das EULEX-Mandat ist zunächst für 28 Monate ausgelegt und begann mit der Verabschiedung des Einsatzplans am 14. Februar 2008. Die EU hat einen hohen Anspruch für ihre bis dahin größte zivile Mission formuliert: »EULEX Kosovo«, so der Auftrag der Gemeinsamen Aktion, »unterstützt die Institutionen des Kosovo, einschließlich der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, bei ihren Fortschritten auf dem Weg zu stabilen und verantwortungsbewussten Einrichtungen und bei der weiteren Entwicklung und Festigung eines unabhängigen multiethnischen Justizwesens sowie von multiethnischen Polizei- und Zolldiensten [...]« (Artikel 2). Die Mission soll nicht weniger als »die Aufrechterhaltung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit [...]« gewährleisten. Das EULEX-Mandat sieht ein Engagement in drei zentralen Bereichen vor: Polizei (neben normalen operativen Polizeiaufgaben auch Grenzpolizei, Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, Polizeiverwaltung), Justiz (Zivil- und Strafverfahren, Restrukturierung des Justizministeriums und des Justizrates, Vermisste Personen, Strafvollzugsbehörden) und Zoll.

Um diese Ziele zu erreichen, wählte die EU einen kombinierten Ansatz. Zum einen bediente sie sich kooperativer Instrumente der Beratung und des Wissenstransfers. Mit den sogenannten Exekutivbefugnissen standen ihr zum anderen – erstmals in einer zivilen Mission – stärker intervenierende Mittel zur Verfügung.¹⁷ Schwerpunkt der kooperativen Arbeit sind laut Mandat die sogenannten MMA-Aktivitäten: Beobachtung (Monitoring), Anleitung (Mentoring) und Beratung (Advising). EULEX-Mitarbeiter sollen in den jeweiligen Institutionen mit einheimischen Kollegen zusammen an juristischen Verfahren, polizeilichen Untersuchungen oder im Zolldienst arbeiten (Prinzip der »co-location«). Zusätzlich kann die Mission exekutive Vollmachten in ihren Zuständigkeitsbereichen Polizei, Justiz und Zoll nutzen. Sie kann »erforderlichenfalls« operative Entscheidungen der zuständigen Behörden zurücknehmen oder aufheben, wenn diese noch nicht in der Lage oder bereit sind, ihre Aufgaben zu erfüllen. Dies umfasst auch

¹⁷ Europäische Union, »Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP« [wie Fn. 2]. Da die EULEX-Mission unter dem VN-Schirm arbeitet, könnte sie theoretisch auch die VN anrufen, ihre Befugnisse zur Umsetzung des EULEX-Mandats anzuwenden. Der VN-Sondergesandte besitzt laut Resolution 1244 formell zwar legislative, exekutive und judikative Kompetenzen. Diese hat er jedoch kaum genutzt, da die kosovarische Regierung seit der Unabhängigkeit faktisch eigenständig handelt.

klassische judikative Funktionen: EULEX-Richter können allein oder in gemischten Teams Rechtsentscheidungen fällen.¹⁸

Die politische Realität: Statusneutralität in der Praxis der Mission

Die Aufgabe der EU gleicht der Quadratur des Kreises: Die Gemeinschaft muss unter dem VN-Schirm agieren und damit den statusneutralen Ansatz der VN achten, gleichzeitig aber mit Polizei, Zoll und Justiz Kerninstitutionen der inneren Souveränität eines Staates etablieren. Doch wie kann ein Rechtsstaat aufgebaut werden, wenn man gleichzeitig die Zielrichtung, nämlich die Stärkung der (Eigen-)Staatlichkeit negiert? EULEX ist gefangen zwischen den praktischen Anforderungen, vor Ort Gesetze anzuwenden und Recht zu sprechen, und dem politischen Druck (etwa der nicht-anererkennenden EU-Mitgliedstaaten), nichts zu unternehmen, was die Unabhängigkeit des Kosovo zementieren würde. Um sich diesem Dilemma zu stellen, versteht EULEX sich als »technische« Mission, die Rechtsstaatlichkeit nicht als Ausdruck der Souveränität eines Landes, sondern als Dienstleistung an den Bürgern auffasst. Die Arbeit der Mission zielt darauf ab, »von unten« die alltägliche Arbeit im Justiz- und Polizeisektor zu verbessern. EULEX konzentriert sich auf Prozeduren und die Einhaltung bestimmter Standards und versucht nicht, mit politischen Richtungsvorgaben »von oben« die Restrukturierung der kosovarischen Institutionen zu beeinflussen. Damit klafft eine Lücke zwischen der Rhetorik zur Mission und deren praktischer Arbeit, wie sich an einer Reihe offener Fragen zeigt:

Sechs-Punkte-Arrangements: Sowohl UNMIK als auch EULEX betonen, dass der Kompromiss mit Belgrad in den sechs Politikfeldern nur vorübergehend sei. Allerdings entpuppt es sich als schwierig, Folgemechanismen zu etablieren, wie im Bericht des VN-Generalsekretärs gefordert. Die Gespräche zwischen VN, EULEX und Belgrad erweisen sich gerade in den für EULEX zentralen Bereichen Polizei, Zoll und Justiz als zäh, da Belgrad wenig Kompromissbereitschaft erkennen lässt. EULEX bleibt in gewissem Sinne vom Wohlwollen Belgrads abhängig. Um die Verhandlungen nicht zu gefährden, scheut sich die Mission, klare politische Entscheidungen zu fällen, etwa darüber, welches Recht angewandt werden soll.

Weisungskette und politische Steuerung: Da die Mission unter den VN-Schirm gestellt wurde, wurde die Frage der Weisungsbefugnisse und politischen Steuerung innerhalb der EU sowie zwischen EU und VN brisant. Der EU-Sonderbeauftragte (EU Special Representative, EUSR; derzeit Pieter Feith), der am selben Tag wie EULEX (4. Februar 2008) sein Mandat erhalten hatte und zugleich der internationale Zivilrepräsentant (International Civilian Representative, ICR) ist, sollte die Schlüsselrolle bei der Implementierung des Ahtisaari-Plans spielen. Feith steht allerdings als ICR auch dem Internationalen Zivilbüro (International Civilian Office, ICO) vor, das sich

¹⁸ Der in Friedensmissionen gebräuchliche Begriff »executive powers«, der auch im Mandat der EULEX-Mission auftaucht, darf nicht mit der Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Judikative und Legislative verwechselt werden. Er bezeichnet vor allem die Kompetenz der Mission, selbständig operativ tätig zu werden, so auch durch Rechtsprechung.

klar zur Unabhängigkeit des Kosovo bekannt hat. Dies rief die nicht-anererkennenden EU-Mitgliedstaaten auf den Plan, die eine stärkere Trennung der Arbeit der Mission vom EUSR/ICR forcierten. Dessen Führungsposition wurde damit nicht unwesentlich beschränkt.¹⁹

Nicht abschließend geklärt ist zudem das Verhältnis zu den Vereinten Nationen. EULEX bestreitet jede politische Steuerungskompetenz der VN. In der Tat nimmt Missionsleiter Yves de Kermabon in stillem Einvernehmen mit dem Sondergesandten Zannier nur Informationspflichten gegenüber den VN wahr und bezieht seine politischen Vorgaben aus Brüssel.²⁰ In der alltäglichen Praxis nach der Übergabephase agieren beide Organisationen im Kosovo nunmehr nahezu autonom, zumal sich UNMIK weitestgehend aus den Politikfeldern der EULEX-Mission zurückgezogen hat.²¹ Ungewiss ist, ob dieser formal strittige Status quo zwischen EU und VN beibehalten werden kann.

Anwendbares Recht: Weil die Mission unter dem VN-Schirm und damit deren statusneutralem Ansatz agiert, sieht sich vor allem ihre Justizkomponente mit einem Paradoxon konfrontiert: EULEX-Mitarbeiter sind in die Tätigkeit der lokalen Justiz eingebunden, um einen einheitlichen Rechtsraum und Rechtssicherheit zu fördern, ohne dass geklärt wäre, welches Recht im Kosovo überhaupt angewandt werden soll. Im Kosovo haben sich zwei rechtliche Parallelwelten etabliert: Die anerkennenden Staaten betrachten das kosovarische Parlament als legitime Rechtsetzungsinstanz, die nicht-anererkennenden Staaten bestehen darauf, dass UNMIK-Recht gelte.²² In der Praxis der Mission bleibt es jedem einzelnen Richter überlassen, auf welcher Grundlage er Recht spricht.²³ Die meisten im Kosovo tätigen EULEX-Richter wenden kosovarisches Recht an. EULEX ist gemäß

¹⁹ Die fünf nicht-anererkennenden Staaten fordern in Brüssel vor allem, die Mission solle nach außen eine statusneutrale Haltung einnehmen. So darf die EULEX-Mission in ihren Dokumenten nicht von einer »Regierung« des Kosovo oder »Staatsbürgern« sprechen. Offizielle Berichte der EU müssen stets den Verweis auf den Einklang mit Resolution 1244 enthalten. In bestimmten politischen Fragen soll die Mission sich eines Standpunkts enthalten. Darüber hinaus aber behindern diese Staaten EULEX kaum in der täglichen Arbeit. Sie nehmen auch nur wenig Einfluss auf die politisch-strategische Richtung.

²⁰ Angesichts der schwindenden politischen Bedeutung des Sondergesandten entspricht diese autonome Weisungskette durchaus den politischen Machtverhältnissen innerhalb der internationalen Gemeinschaft im Kosovo. Ausschlaggebend ist oft nicht mehr die Meinung der VN, sondern der EU-Staaten und der USA.

²¹ Nicht ganz zu vernachlässigen ist hier, dass die EULEX-Mitarbeiter formal ihre Privilegien und Immunitäten über die VN beziehen; vgl. auch zur Diskussion ICG, *Kosovo's Fragile Transition* [wie Fn. 13], S. 9; 15f; IKS, *Who's the Boss?* [wie Fn. 4], S. 15f; Deimel/Schmidt, »It's Still the Status, Stupid« [wie Fn. 5], S. 46.

²² Der Sondergesandte hat laut Resolution 1244 die Kompetenz, Gesetze auszufertigen und Regulierungen vorzunehmen. Seit Verabschiedung der kosovarischen Verfassung hat er dieses Recht jedoch nicht wahrgenommen. Daher besagt eine Rechtsauffassung, er habe das vom kosovarischen Parlament verabschiedete Recht »konkludent gebilligt«.

²³ Richter und Staatsanwälte agieren auf Basis des *Law on the Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX Judges and Prosecutors* sowie des *Law on the Special Prosecution Office of the Republic of Kosovo*, welche im März 2008 vom kosovarischen Parlament verabschiedet wurden und detailliert die Kompetenzen regeln.

dem technischen Ansatz diesen Widersprüchen mit »vieldeutiger Stille« begegnet²⁴ und konnte sich bisher nicht aus der politisch-diplomatischen Zwangsjacke befreien.

Die Umsetzung des Mandats: EULEX strebt nach Handlungsfähigkeit

Der Dissens über den Ahtisaari-Plan und die notwendige Legitimierung der Mission durch den VN-Sicherheitsrat behinderten auch die Stationierung. Die langwierige Kompromissuche mit Belgrad verhinderte eine zügige Dislozierung im Norden des Kosovo. Immerhin konnte die EU damit einen Erfolg verbuchen. Der Planungsstab im Ratssekretariat in Brüssel (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) dagegen musste die bittere Erfahrung machen, dass er die Kooperationsbereitschaft von UNMIK und die eigenen organisatorischen Kapazitäten falsch eingeschätzt hatte. Er war damit für eine Zivilmission dieser Größenordnung nicht gewappnet.

Die Stationierung der Mission: Organisatorischen Aufgaben nicht gewachsen?

Die Mission hatte mit massiven Startschwierigkeiten zu kämpfen – und dies, obwohl bereits seit 2006 ein EU-Planungsteam vor Ort war. Einsatz- und Reaktionsfähigkeit waren deshalb eingeschränkt, weil es sich als äußerst problematisch herausstellte, die Übergabe wichtiger Immobilien und Sachmittel von UNMIK zu regeln und zu klären, wie internationale und nationale Mitarbeiter rekrutiert und geschult werden sollten.

Die vagen und rechtlich unverbindlichen Absprachen zwischen EU und UNMIK zur Übergabe von Logistik und Dokumenten wurden hinfällig, als sich die politische Situation nach der Unabhängigkeitserklärung verkomplizierte.²⁵ Im Juni 2008 kündigte der VN-Generalsekretär den Rückzug von UNMIK an und ebnete den Weg zur Übergabe von Liegenschaften und Logistik an die EU. Am 18. August 2008 konnte schließlich ein Abkommen über die technischen Modalitäten geschlossen werden.

Dies mündete allerdings nicht in einen reibungslosen Transfer. Zwischen Brüssel und New York sowie den beiden Hauptquartieren der Missionen in Pristina entwickelte sich ein Grabenkampf, der sich nur zum Teil mit den politischen Hintergründen erklären lässt.²⁶ EULEX hatte

²⁴ Zitat eines EULEX-Mitarbeiters.

²⁵ Vedran Džihic/Helmut Kramer, *Der Kosovo nach der Unabhängigkeit. Hehre Ziele, enttäuschte Hoffnungen und die Rolle der internationalen Gemeinschaft*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008 (Internationale Politikanalyse), S. 17.

²⁶ Russland wachte mit Argusaugen über die zuständige Abteilung für friedenssichernde Einsätze (Department of Peacekeeping Operations, DPKO) und versuchte den Rückzug der UNMIK hinauszuzögern. Vgl. ICG, *Kosovo's Fragile Transition* [wie Fn. 13], S. 17. Exemplarisch für die Probleme ist das Gerangel um das frühere Hauptquartier von UNMIK, in dem mittlerweile die Polizeikomponente von EULEX untergebracht ist. Gerüchte, EULEX wolle das Gebäude an das Justizministerium abtreten, lösten diplomatische Verwicklungen aus: UNMIK beharrt darauf, sie selbst besitze weiterhin die Kontrolle über das Gebäude,

UNMIK gegen sich aufgebracht, weil sie sich gegenüber der kosovarischen Bevölkerung deutlich von deren starkem Protektorat abgegrenzt hatte, um öffentliche Unterstützung für den »neuen« und »besseren« Kooperationsansatz zu gewinnen. Im Gegenzug verzögerte oder verweigerte UNMIK die Übergabe der notwendigen Ressourcen. Diese Ausfälle konnte EULEX nicht so schnell kompensieren.²⁷ Teils verschwanden auch Kriminalakten und Dokumente von Gerichtsfällen, die die ESVP-Mission für ihre Arbeit benötigte. Die wenigen positiven Erfahrungen, etwa bei der Übergabe des sensiblen Zeugenschutzprogramms, wurden von den Schwierigkeiten überlagert.

Die Rekrutierung des Personals stockte ebenfalls immer wieder. Einige Länder wie etwa Großbritannien zogen wegen der Weltwirtschaftskrise sogar ihre Kontingente zurück. Bis am 6. April 2009 endlich offiziell die volle operative Einsatzfähigkeit der Mission verkündet werden konnte, waren ganze 14 Monate vergangen. Vorgesehen ist eine Personalstärke von 1950 internationalen Mitarbeitern.²⁸ Neben dem administrativen und leitenden Personal verteilen sie sich überwiegend auf die Polizei (rund 1400 Polizeioffiziere) und nur zu kleinen Teilen auf Justiz (etwa 230 Mitarbeiter, unter anderem Richter und Staatsanwälte) und Zoll (27 internationale Zollbeamte).²⁹ Mitte Juni 2008 waren allerdings erst 300 Mitarbeiter vor Ort.³⁰ Selbst im Mai 2009 war die vollständige Einsatzfähigkeit de facto nicht erreicht (Stand 30. Mai 2009: 1651 internationale und 918 einheimische Mitarbeiter).³¹

Ein bedeutender Teil der Arbeitskapazitäten der EULEX-Mitarbeiter war im ersten Jahr durch Administration und Organisation gebunden, so dass

während das serbische Verteidigungsministerium behauptet, dessen Eigentümer zu sein; vgl. Lawrence Marzouk, »Kosovo: UNMIK Flexes Muscles Over Former HQ«, *Balkan Insight*, 3.7.2009.

27 Nach EU-Schätzungen hätte sich der finanzielle Mehraufwand 2008 auf etwa 68 Mio. Euro belaufen; siehe dazu ICG, *Kosovo's Fragile Transition* [wie Fn. 13], S. 12. Ursprünglich waren für die ersten 16 Monate (bis 14.6.2009) 205 Mio. Euro eingeplant, die allerdings durch einen neuen finanziellen Bezugsrahmen vom 9.6.2009 bis zum 14.6.2010 auf 265 Mio. Euro erhöht wurden. Vgl. Europäische Union, »Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP« [wie Fn. 2], und Europäische Union, »Gemeinsame Aktion 2009/445/GASP des Rates zur Änderung der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 148/33, 9.6.2009, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:148:0033:0033:DE:PDF>> (Zugriff am 4.7.2009).

28 Die Zahl entstammt dem revidierten Einsatzplan; vgl. European Union, European Security and Defence Policy, *EULEX Kosovo*, Factsheet, Brüssel, April 2009, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090406-FACTSHEET_EULEX_Kosovo-version7_EN.pdf> (Zugriff am 4.7.2009).

29 Angaben zur Personalstärke von der Website der EULEX-Mission: <www.eulex-kosovo.eu> (Zugriff am 4.7.2009).

30 ICG, *Kosovo's Fragile Transition* [wie Fn. 13], S. 8.

31 Vgl. United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, New York, 10.6.2009. Das deutsche Kontingent umfasste im April 2009 etwa 100 Polizisten und 25 Zivilexperten.

diese qualitativ und quantitativ Abstriche an der inhaltlichen Arbeit machen mussten. Es fehlte vor allem an einheimischem Personal zur Unterstützung, etwa Rechtspflegern, Assistenten und Übersetzern. Die breite Personalstärke der Mission ist dabei nicht ohne Probleme: Mit ihrem Bedarf an lokalen qualifizierten Kräften entzieht sie den kosovarischen Institutionen gerade jene Kapazitäten, die diese dringend benötigen, um die EULEX-Vorgaben zu erfüllen. Nahezu reibungslos verlief hingegen die Integration einiger Nicht-EU-Länder in die Mission, darunter auch Kroatien und die Schweiz. Die USA entsandten erstmals Personal im Rahmen einer zivilen ESVP-Mission, nämlich 80 Polizisten.

EULEX-Präsenz im Norden – erste Erfolge

Schon während der Präsenz von UNMIK und im Vorfeld der Unabhängigkeitserklärung hatte sich die Spaltung zwischen dem vor allem serbisch besiedelten Norden und dem mehrheitlich von Albanern bewohnten Süden verschärft. Im Norden des Kosovo haben sich Parallelstrukturen etabliert, die vom serbischen Staat unterstützt werden. Mit Pristinas einseitiger Unabhängigkeitserklärung eskalierte die Lage im Februar/März 2008: Im nördlichen Landesteil und teils auch in den südlichen Enklaven verließen kosovarische Serben ihre Arbeitsplätze in Schlüsselinstitutionen (Gerichte, Zoll, Eisenbahn und Polizei).³²

Belgrad und die Serben im Kosovo lehnten es zunächst ab, mit der Mission zusammenzuarbeiten, weil sie als Teil des Ahtisaari-Plans die kosovarische Unabhängigkeit besiegle. Wegen dieses massiven Widerstands war die EU im Norden einige Monate lang praktisch handlungsunfähig. Erst als der Sicherheitsrat sein Plazet gegeben hatte und die Sechs-Punkte-Gespräche unter den von Belgrad durchgesetzten Bedingungen stattfanden, konnte die Mission ab Ende November 2008 zügig Mitarbeiter in den Norden entsenden. Problematisch für EULEX ist, dass die serbische Regierung sie zwar unterstützt, aber kaum Kontrolle über die lokalen Machthaber hat, die eher den populistischen Oppositionsparteien im Belgrader Parlament zuzuordnen sind.

Seit ihrem offiziellen Start am 9. Dezember 2008 nimmt EULEX im Norden Schlüsselaufgaben und operative Verantwortung wahr: Der Zoll besetzte die seit Monaten verwaisten Grenzstationen 1 und 31.³³ Polizeihundertschaften patrouillierten regelmäßig und unterbanden im Mai 2009 gewalttätige Auseinandersetzungen, die sich am Wiederaufbau albanischer Häuser entzündet hatten. In Mitrovica fällten Strafrichter erste Entscheidungen. Die faktische Teilung des Landes ist damit jedoch noch lange nicht überwunden. Im Norden nimmt die Konfrontation zwischen

³² ICG, *Kosovo's Fragile Transition* [wie Fn. 13], S. 3.

³³ Die Grenzstationen 1 und 31 liegen an der einzigen direkten Grenze zwischen dem serbisch besiedelten Nordkosovo und Serbien. Die Serben widersetzen sich vehement jeglicher staatlichen Autorität an einer Grenze, die in ihren Augen keine ist und die serbische Bevölkerung trennt. Nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo im Februar 2008 wurden die Grenzstationen von Serben niedergebrannt.

Serbien und Kosovo wesentlich drastischere Formen an als im Rest des Landes, so dass der Aufbau der Institutionen nur schleppend vorangeht. Weil selbst praktische und alltägliche Fragen politisiert wurden, konnte EULEX als technische Mission nur wenig ausrichten. Eine funktionierende Präsenz im nördlichen Landesteil bleibt daher eines der wichtigsten Ziele von EULEX, um die Sicherheitslage zu stabilisieren und zu verhindern, dass sich die Parallelstrukturen weiter verfestigen.

Zur praktischen Umsetzung des Mandats: MMA und Exekutivbefugnisse

Das Mandat sieht mit den MMA-Aktivitäten und den Exekutivbefugnissen zwei sehr unterschiedliche Ansätze vor, die in ihrer praktischen Umsetzung stark voneinander abweichen. Der MMA-Ansatz ist kooperativ ausgerichtet: Richter, Staatsanwälte, Polizisten und Zollbeamte sollen innerhalb der kosovarischen Institutionen Seite an Seite mit ihren einheimischen Kollegen arbeiten, Schwächen analysieren und beratend wirken. Schon bevor EULEX-Mitarbeiter in den Kosovo entsandt wurden, hatte eine sogenannte Programmabteilung umfassende Richtlinien und Indikatoren für MMA-Maßnahmen entwickelt. Dies ist ein Novum in der Geschichte der ESVP-Missionen. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Aktivitäten der Mission im gesamten Land einheitlich vonstatten gehen und systematisch evaluiert werden können. Die Abteilung ist ein integraler Bestandteil von EULEX und direkt dem Missionschef unterstellt.³⁴

Die operativen Kompetenzen beschränken sich gemäß Mandat auf den Bereich der Rechtsstaatlichkeit: Innerhalb der Mission gibt es vorgeschriebene Verfahren für den Einsatz der Exekutivbefugnisse, auch wenn der jeweilige Anwendungsfall nicht immer klar definiert ist. Diese Vollmachten unterliegen innerstaatlich – abgesehen vom regulären Instanzenweg – keinem demokratischen Kontrollmechanismus. So können EULEX-Richter letztinstanzliche Entscheidungen fällen – unklar aber ist, über welchen Rechtsweg die Einheimischen diese anfechten können. Zudem müssen die Rechtsentscheidungen von nationalen Institutionen durchgesetzt werden, etwa von der Administration.

EULEX will diese exekutiven Vollmachten ausdrücklich so wenig wie möglich nutzen und in der Regel mit den kosovarischen Behörden kooperieren: »The key concept is local ownership and accountability: the Kosovo authorities will be in the driver's seat« – so beschreibt etwa Missionschef Yves de Kermabon den Anspruch.³⁵ Dennoch hat die Mission ihre Exekutivbefugnisse durchaus schon eingesetzt – vor allem im Norden durch die Polizei, da es dort immer wieder zu Zusammenstößen zwischen Albanern und Serben kam. Daneben haben EULEX-Richter in Strafverfahren mit Schwerpunkt Kriegsverbrechen eigenständig Gerichtsurteile gefällt. Wichtiger noch als für die Justiz sind die Exekutivbefugnisse für die Polizei:

³⁴ Vgl. hierzu: ESDP Mission in Kosovo, *Programme Implementation Document: Justice Component – Kosovo Judicial Council*, unveröffentlichtes Dokument, Pristina, 20.7.2008.

³⁵ Zitat Yves de Kermabon von der Website der EULEX-Mission <www.eulex-kosovo.eu> (Zugriff am 11.6.2009).

Zwar ist nach der Unabhängigkeitserklärung nunmehr die einheimische Polizei vorrangig für die Sicherheit im Land zuständig (first responder). Wenn sie aber versagt, steht die ESVP-Mission als zweiter Akteur in der Antwortkette noch vor der Kosovo Force der NATO (KFOR) und kann ohne Anfrage kosovarischer Behörden aktiv werden. Auch die EULEX-Zollbeamten an den Grenzstationen 1 und 31 im Norden nehmen erste exekutive Vollmachten wahr.

Der Weg zu Rechtsstaatlichkeit: Erste Resultate und Erfolgsaussichten

Die Mission hat erst vor wenigen Monaten ihre volle operative Einsatzbereitschaft erreicht. Deshalb ist es noch zu früh, um handfeste Erfolge festzustellen. Ausgangsbedingungen und erste Resultate lassen aber eine vorsichtige Einschätzung zu, ob EULEX Fortschritte auf dem Weg zu einem stabileren Kosovo ermöglicht hat.

Die Schwierigkeiten mit den Parallelinstitutionen im Norden und damit der faktischen Teilung des Landes wurden bereits angesprochen. Grassierende Korruption und die Verquickung krimineller, ökonomischer und politischer Interessen nach dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawien sind weitere zentrale Herausforderungen. Rechtsstaatlichkeit aufzubauen ist also dringend geboten, aber mühsam und zäh.³⁶

In den drei Schlüsselbereichen der Mission lassen sich folgende erste Errungenschaften und Schwierigkeiten benennen:

Polizei: Im Vergleich zu den anderen beiden Politikfeldern sind hier die Ausgangsbedingungen relativ gut. Seit der Kosovo 1999 unter internationale Verwaltung gestellt wurde, hatten UNMIK und die Mission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) großen Wert auf Umstrukturierung und Ausbildung gelegt. Der kosovarische Polizeidienst (Kosovo Police Service, KPS) befindet sich heute auf demselben Niveau wie andere Westbalkanländer und hat gute Entwicklungsperspektiven.³⁷ EULEX ist mit einem umfassenden Kontingent an Polizisten und Zivilberatern präsent und kann flächendeckend agieren. Das Engagement der EU zahlte sich bisher vor allem im Norden aus, wo EULEX-Polizisten bei Zusammenstößen zwischen Albanern und Serben eine Eskalation der Gewalt verhindern konnten. Die Mission etablierte dort unter anderem multiethnische Polizeistreifen. In den anderen Regionen unterstützte sie in wichtigen Fällen die Ermittlungen, etwa durch Zeugenbefragungen, und in Pristina beobachtete sie die personelle Reorganisation in der Führungsebene der Kosovo-Polizei.³⁸

³⁶ Pond, »Der Kosovo. Prüfstein für die EU« [wie Fn. 13], S. 51ff; Freedom House, *Nations in Transit 2008 – Country Report Kosovo (Serbia)*, <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=456&year=2008>> (Zugriff am 11.6.2009).

³⁷ Dies ist die einhellige Einschätzung sowohl von UNMIK- als auch EULEX-Mitarbeitern im Polizeibereich.

³⁸ Vgl. United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General*, 10.6.2009 [wie Fn. 31].

Die EU hat allerdings noch einige Hürden zu überwinden, darunter erstens die Differenzen mit Belgrad über die Weisungskette und die Beteiligung kosovarischer Serben und zweitens Defizite bei der Reform der Spezialkräfte. Kosovarische Serben weigern sich vehement, direkt der Polizeizentrale in Pristina unterstellt zu werden. Sie berichten daher nur an EULEX, die damit eine Mittlerrolle zwischen serbischen und albanischen Polizeieinheiten einnimmt. Im Juni 2009 konnte die Mission einen Erfolg verbuchen, als es ihr gemeinsam mit der kosovarischen Polizei gelang, mit politischem Druck mehr als 300 serbische Polizisten in den Regionen südlich des Ibar in ihren Dienst zurückzuholen.³⁹ Sie hatten diesen als Reaktion auf die Unabhängigkeitserklärung und auf politische Weisung aus Belgrad zunächst quittiert.

Die Neuorganisation der Spezialkräfte, die Geldwäsche, Korruption und Menschenhandel bekämpfen sollen, kommt dagegen kaum voran. In diesen Schlüsselbereichen konnte die Mission bisher nur wenig Einfluss auf Gesetzgebung und Institutionenaufbau nehmen.

Zoll: Großen Hindernissen sieht sich die ESVP-Mission bei der Unterstützung des Zolldienstes gegenüber. Dessen eigentlich rein technisch-praktische Aufgaben hängen stark von politischen Vorgaben ab, insbesondere den laufenden Gesprächen mit Belgrad über den Zollraum Kosovo und die Verteilung der Zolleinnahmen. Bevor EULEX im Dezember 2008 stationiert wurde, war faktisch keine Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs mehr gegeben. Mittlerweile haben Zoll und Grenzpolizei von EULEX exekutive Funktionen an den Schlüsselübergängen 1 und 31 im Norden des Kosovo übernommen. So gelang es der Mission, den offenen Schmuggel dort stark einzuschränken. Laut ungesicherten Schätzungen konnte etwa der Benzinschmuggel um zwei Drittel verringert werden. Seit 1. Februar 2009 kann die EU den Grenzverkehr zwar nur registrieren, seit 20. Mai 2009 auch die Begleitpapiere von Gütertransporten an die zuständigen Zollbehörden weiterleiten.⁴⁰ Dies verfehlte aber seine abschreckende Wirkung nicht und hat grenzüberschreitende illegale Aktivitäten zumindest erschwert.

Justiz: Am schwierigsten ist der Aufbau der kosovarischen Judikative. EULEX hat hier einige bescheidene Errungenschaften vorzuweisen: Strafverfahren im Norden des Kosovo sowie einige wenige Kriegsverbrecherprozesse konnten abgeschlossen werden, außerdem wurden zahlreiche Verfahren eröffnet, so etwa zu Eigentumsfragen. Das EULEX-Büro für vermisste Personen und Forensik hat zudem etliche Autopsien, Exhumierungen und Felduntersuchungen vorgenommen.⁴¹ Ob der MMA-Ansatz funktioniert, wird sich erst in einigen Jahren zeigen. Immerhin berichten EULEX-Mitarbeiter aus eigener Erfahrung, dass sich der Rechtsmissbrauch bereits verringert habe.

³⁹ »Rückkehr der Serben zu Kosovos Polizeidienst«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 1.7.2009.

⁴⁰ Vgl. United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General*, 10.6.2009 [wie Fn. 31].

⁴¹ Ebd.

Insgesamt allerdings sind die Erfolgsaussichten zumindest kurz- bis mittelfristig eher düster, denn viele Faktoren hemmen den Fortschritt. Erstens sind die Ausgangsbedingungen im Land selbst äußerst schlecht. UNMIK konnte seit 1999 nur wenige positive Entwicklungen anstoßen; von einem unabhängigen und funktionsfähigen Justizsystem kann keine Rede sein.⁴² Zweitens sind die oben erläuterten Widersprüche des Mandats (vor allem in puncto anwendbares Recht) und die Schwierigkeiten des MMA-Ansatzes hier besonders hinderlich. Schulung und Beratung können allenfalls einzelne Richter und Staatsanwälte dazu veranlassen, ihre Einstellungen und ihr Verhalten zu ändern. Diese Maßnahmen beeinflussen allerdings nicht die Strukturen und verpuffen, sobald sich das einheimische Personal Systemzwängen ausgesetzt sieht. Nach der Unabhängigkeit begann zudem eine Überprüfung und Neuernennung sämtlicher Richter, so dass noch größere personelle Änderungen zu erwarten sind. Die für einen MMA-Ansatz wichtigen langfristigen Kooperationsbeziehungen, Lerneffekte oder der Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses sind kaum möglich, solange eine derart starke personelle Fluktuation herrscht. Drittens stößt die Mission angesichts dieser Fülle von Herausforderungen an ihre Kapazitätsgrenzen, vor allem in Anbetracht der komplizierten kosovarischen Zivil- und Strafprozessordnung, die häufig mehrere Richter für ein einziges Verfahren und dessen Wiederaufnahme bindet. Viertens schließlich erschweren unterschiedliche Rechtskulturen innerhalb der EU die tägliche Arbeit von EULEX im Justizwesen.

Intervention oder Kooperation?

Chancen und Risiken der EULEX-Mission

In den ersten Monaten, nachdem offiziell die volle Einsatzfähigkeit erklärt worden war, befand sich EULEX in einer »Selbstfindungsphase«, so dass sich noch nicht herauskristallisiert hat, ob die Mission einen eher intervenierenden oder vorwiegend kooperativen Charakter annehmen wird.

Die EU will mit einem wesentlich geringeren Interventionsgrad und mehr kooperativen Instrumenten als zuvor UNMIK Reformen in Polizei, Zoll und Justiz vorantreiben. Diese Strategie birgt allerdings auch Risiken, weil ihr Erfolg wesentlich von der Reform- und Kooperationsbereitschaft der einheimischen Partner abhängt. Grundsätzlich sind die Kosovo-Albaner nach der Unabhängigkeit daran interessiert, eigene Institutionen aufzubauen, die Ausdruck ihrer souveränen Staatlichkeit sind. In allen drei Politikfeldern haben EULEX-Mitarbeiter in den ersten Wochen und Monaten positive Erfahrungen bei der Zusammenarbeit gemacht. Zieht man jedoch in den letzten Jahren erworbene Erkenntnisse zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit im Westlichen Balkan und speziell im Kosovo heran, sind erhebliche Zweifel angebracht, ob die EU flächendeckend und über

⁴² Freedom House, *Nations in Transit 2008 – Country Report Kosovo (Serbia)* [wie Fn. 36].

einen längeren Zeitraum »Akteure des Wandels« wird finden können.⁴³ Die Erwartungen der Mission an die Reformbereitschaft einheimischer Eliten kollidieren mit den Anreiz- und Sanktionsstrukturen des korrupten Klientelwesens, in das viele Kosovaren eingebunden sind.⁴⁴

Mittelfristig läuft EULEX Gefahr, in eine Zwickmühle zu geraten, denn ihre beiden Instrumente – MMA-Aktivitäten und Exekutivbefugnisse – folgen einer widersprüchlichen Handlungslogik. Werden rechtsstaatliche Standards verletzt oder die Empfehlungen der Mission ignoriert, steht sie mit ihrem derzeitigen Instrumentarium vor einer schwierigen Entscheidung: Entweder nutzt sie ihre exekutiven Kompetenzen und höhlt damit die kosovarische Eigenverantwortung aus, wie schon unter dem UNMIK-Protectorat geschehen. Oder sie beschränkt sich auf Beratung, riskiert so aber sehenden Auges, dass Justiznormen nicht eingehalten und damit verhandelbar werden. Wegen ihres vorwiegend technischen Selbstverständnisses fehlt der Mission ein politischer Mechanismus, um die Lücke zwischen Kooperation und Intervention zu schließen. EULEX müsste die Möglichkeit erhalten, Druck auf die Schlüsselakteure in den zentralen Institutionen auszuüben, etwa über politische Konditionalität. Einheimische Akteure müssen dazu gebracht werden, mit strukturellen Veränderungen (zum Beispiel durch Gesetze) ein politisches Umfeld für den Aufbau eines Rechtsstaats zu schaffen.

Relevanz und Einordnung: Die EULEX-Mission als Eckpfeiler einer kohärenten Strategie europäischen Konfliktmanagements?

Innerhalb der massiven internationalen Präsenz zur Friedensschaffung und Demokratisierung im Kosovo bildet EULEX nur ein Element. Neben ihr agieren ICO, UNMIK, OSZE, KFOR und zahlreiche weitere staatliche (vor allem die USA) und nichtstaatliche internationale Akteure. Wegen des unklaren rechtlichen Status des Kosovo ist die internationale Gemeinschaft tief gespalten. Weder treten internationale Akteure gegenüber den kosovarischen Autoritäten kohärent auf noch verfolgen sie eine klare Strategie, die dem Kosovo eine Perspektive bieten könnte.

Lange Zeit haben die internationalen Organisationen vor Ort um einen pragmatischen Weg gerungen, der allen Beteiligten eine Koordination und Kooperation ermöglicht und gleichzeitig den diplomatisch-politischen Prinzipien (Anerkennung vs. Statusneutralität) nicht widerspricht. Erst im Januar 2009 einigte man sich schließlich auf einen Modus. Vertreter aller internationalen Organisationen und der Schlüsselstaaten (allen voran die Quint-Staaten USA, Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien) treffen sich nun nahezu wöchentlich. Auch EULEX und KFOR arbeiten eng zusammen, obwohl es keine technischen Abkommen zwischen ihnen gibt. Insgesamt jedoch fehlt es der internationalen Gemeinschaft an konse-

⁴³ Vgl. zum Beispiel die Erfahrungen der OSZE in Kroatien. Solveig Richter, *Zur Effektivität externer Demokratisierung. Die OSZE in Südosteuropa als Partner, Mahner, Besserwisser?*, Baden-Baden: Nomos, 2009 (Demokratie, Sicherheit, Frieden; 192).

⁴⁴ Vgl. hierzu auch Džihic/Kramer, *Der Kosovo nach der Unabhängigkeit* [wie Fn. 25].

quenter Führung. Die rechtlichen »Parallelwelten«, verursacht durch Unabhängigkeitserklärung und Resolution 1244, bringen es mit sich, dass je nach Interpretation vier verschiedene internationale Organisationen (ICO, SRSG, KFOR und EULEX) gewisse exekutive Vollmachten besitzen. Das Verhältnis zur kosovarischen Autorität ist allerdings genauso ungeklärt wie die Frage, auf welche Weise diese Vollmachten durchzusetzen wären. Daher verwundert es nicht, dass auch die EU im Kosovo ein zwiespältiges Bild abgibt.

Auf der einen Seite will die ESVP-Mission Rechtsstaatlichkeit stärken. Damit widmet sie sich einem wesentlichen Faktor für die Entwicklung des Landes zu dauerhaftem Frieden und zu Demokratie. Außerdem unterfüttert sie ihr sicherheits- und verteidigungspolitisches Engagement mit Elementen des Erweiterungsprozesses: 2008 hat sie eine Machbarkeitsstudie im Rahmen des Tracking-Mechanismus des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses für den Kosovo begonnen. Dieser Prozess eröffnet allen Ländern Südosteuropas eine Beitrittsperspektive für die EU. Der Kosovo kann zudem von zahlreichen Programmen und Projekten profitieren, mit denen auch Polizei, Justiz und Zollwesen finanziell gefördert werden. Mit der Beitrittsperspektive und Instrumenten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) besitzt die EU zudem ein gewichtiges Argument gegenüber dem Schlüsselakteur Serbien. So erwies es sich als kluger Schachzug Solanas, einen Sonderbeauftragten dorthin zu entsenden. Dieser kann zusammen mit dem EUSR/ICR im Kosovo zwischen Belgrad und Pristina vermitteln und erlaubt Serbien so eine pragmatische, gesichtswahrende Kooperation mit EULEX.

Auf der anderen Seite konnten all diese Instrumente die politische Entwicklung im Kosovo noch nicht entscheidend voranbringen, da die EU durch interne Interessendivergenzen gebremst wird. Weil zentrale Akteure (EULEX, EUSR/ICR) nur begrenzt handlungsfähig sind, reagiert die EU-Politik eher auf die fragmentierte Situation im Kosovo, statt dort Impulse zu setzen. Die Kooperation zwischen EULEX und EUSR/ICR ist schwieriger als geplant, da der statusneutrale Ansatz der Mission mit den Aufgaben des ICO kollidiert, den Ahtisaari-Plan und damit die Unabhängigkeit des Kosovo zu forcieren. Eine klare und kohärente Strategie europäischen Konfliktmanagements mit der EULEX-Mission im Zentrum zeichnet sich daher bisher nur in Konturen ab.

Schlussfolgerungen: Ein funktionaler Modus vivendi für EULEX

Angesichts der Diskussionen um Rechtsgrundlage und Entsendung klaffte schon im ersten Jahr des ambitionierten ESVP-Projekts eine große Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die Konzeption von EULEX als rein technische Mission, die den Status des Kosovo nicht touchiert, ist eine den politischen Realitäten geschuldete Fehlkonstruktion. Sie kann den praktischen Herausforderungen vor Ort und dem Anspruch der EU auf eine Führungsrolle in der Region nicht gerecht werden. Infolge der politisch-strategischen Selbstbeschränkung agiert EULEX derzeit nur zögerlich.

Deshalb läuft die Mission Gefahr, erneut den Status quo zu festigen. Ihr Instrumentarium und die Verknüpfung mit der Beitrittsperspektive eröffnen der EU durchaus Möglichkeiten, Rechtsstaatlichkeit im Kosovo wirksam zu fördern. Doch diese Chancen könnte die EU verspielen.

Das Dilemma lässt sich nur auflösen, wenn sich die politische Großwetterlage ändert, so dass der Sicherheitsrat eine Grundsatzentscheidung zur Frage der Unabhängigkeit des Kosovo und zur Präsenz der internationalen Gemeinschaft treffen kann. Die Chancen dafür stehen kurz- und mittelfristig eher schlecht. Bleiben die Schlüsselfragen politisch ungeklärt, wird EULEX kaum in der Lage sein, die Fähigkeit der EU zu einer kohärenten europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nachzuweisen. Im Gegenteil wird sie eher deren Unzulänglichkeiten vor Augen führen.

Die EU muss daher einen funktionalen Modus vivendi für EULEX finden, um sowohl auf politisch-strategischer als auch auf operativer Ebene mehr Gestaltungsspielraum zu erlangen.

Auf **politisch-strategischer Ebene** sollte die EU die Gespräche mit Belgrad über die Folgemechanismen in den Bereichen Justiz, Zoll und Polizei zügig abschließen. Mit dem so geschaffenen Handlungsspielraum kann sie klare politische Richtungsentscheidungen über offene Fragen des Mandats treffen, etwa in puncto anwendbares Recht, und so den technischen Ansatz der Mission politisch stärken. Belgrad betrachtet die Gespräche zwar als erneute Statusverhandlungen und versucht ein allzu pragmatisches Vorgehen von EULEX zu verhindern. Allen Beteiligten ist gleichwohl klar, dass der Staatswerdungsprozess des Kosovo unumkehrbar ist und damit die Mission faktisch kaum statusneutral agieren kann – unabhängig davon, wie eine völkerrechtliche Statuskonstruktion mit Belgrad aussehen wird. Die nicht-anerkennenden Staaten müssten deutlich machen, dass sie diese Realitäten akzeptieren, und sich zur Rolle der Mission beim Aufbau eines rechtsstaatlichen Justiz-, Polizei- und Zollwesens bekennen. Damit gewänne EULEX mehr politisches Gewicht, auch wenn dafür innerhalb der EU ein erneuter diplomatischer Balanceakt notwendig ist, um die Finalität der Missionsaktivitäten auszuklammern.

Auf **operativ-praktischer Ebene** würde dies EULEX die Chance eröffnen, die nationalen Akteure nachdrücklich in die Pflicht zu nehmen. Die bisherigen Probleme beim Aufbau der Rechtsstaatlichkeit legen nahe, dass hinter hartnäckigen »technischen« Schwierigkeiten zumeist politische Interessen stehen. Deshalb muss die Mission den Spielraum haben, zügig und bis auf höchste politische Ebene Druck auszuüben. Sie darf Disziplin- oder Umstrukturierungsmaßnahmen nicht den einheimischen Institutionen überlassen, wie es gemäß dem kooperativen MMA-Ansatz überwiegend der Fall ist. Wenn lokale Autoritäten nicht oder nur oberflächlich kooperieren, kann die EU mit Sanktionen drohen, etwa damit, die finanzielle Unterstützung einzustellen. EULEX sollte – gemeinsam mit den in der Quint-Gruppe vertretenen EU-Staaten Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien – auch nicht davor zurückschrecken, die kosovarischen Institutionen und Eliten öffentlich anzuprangern, wenn diese ihre Verpflichtungen bei der Justizreform nicht einhalten. Schließlich bietet

die EU dem Kosovo substantielle Anreize wie etwa Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen sowie Visaliberalisierung und kann auf die Einhaltung der Kopenhagener Kriterien pochen.

Weiterhin müssen die Kapazitäten der Mission in der Justizkomponente ausgebaut werden, um den strukturellen Defiziten des kosovarischen Justizsystems wirkungsvoller entgegenzutreten. Die Erfolgsaussichten beim Aufbau der Polizei sind recht gut, so dass EULEX mittelfristig darüber nachdenken kann, frei werdende Ressourcen anders zu verwenden.

Aus der EULEX-Mission kann die EU eine wichtige Lehre für die **Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik** ziehen, was Konzeption, Umsetzung und Stationierung ziviler Friedensmissionen betrifft. Die Abhängigkeit von Akteuren, die außerhalb ihres Einflussbereiches liegen, hat sich als bedeutsamste Schwäche beim Aufbau der Mission erwiesen und sollte daher zukünftig vermieden werden.

EUFOR RD Congo: ein Erfolg, aber kein Erfolgsmodell

Denis M. Tull

Die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, den seit 1998 andauernden Konflikt in der Demokratischen Republik Kongo beizulegen, mündeten 2002 in einen Teilerfolg. Die kongolesischen Konfliktparteien einigten sich darauf, eine Regierung der nationalen Einheit zu bilden, die während einer dreijährigen Übergangszeit das Land aus der Krise führen sollte. Außerdem hatte sie demokratische Wahlen vorzubereiten, die 2006 den Übergangsprozess abschließen sollten. Wie in anderen Konfliktländern betrachtete die internationale Gemeinschaft den Urnengang auch in diesem krisengeschüttelten Land als entscheidende Weichenstellung dafür, einen stabilen und demokratischen Staat aufzubauen.¹ Insbesondere die Friedensmission der Vereinten Nationen im Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, MONUC) unternahm beträchtliche politische und logistische Anstrengungen, um Wahlen zu ermöglichen. Nach dem Friedensabkommen von 2002 konzentrierten sich sämtliche Aktivitäten von VN und internationaler Gemeinschaft in der DR Kongo darauf, Wahlen zu planen und abzuhalten. Die internationalen Akteure wollten damit Kongos Regierungseliten legitimieren und zugleich den sukzessiven Ausstieg der VN-Blauhelmission vorbereiten. Die Wahlen waren also ein elementarer Baustein der Exit-Strategie der VN.

Allerdings waren sie äußerst riskant. Erstens würden sie die politischen Machtverhältnisse im Land verändern, die während des Krieges und der Übergangsphase (2003–2006) entstanden waren. Die Regierung der nationalen Einheit würde abtreten müssen, was zwangsläufig Machtverluste für ihre Mitglieder bedeuten würde. Zweitens entstammten die wichtigsten Kandidaten den ehemaligen Konfliktparteien. Da während des Übergangs kaum Kombattanten demobilisiert worden waren, standen diesen Kandidaten noch immer Truppen zur Verfügung. Deshalb war zu befürchten, dass um die Wahlen herum ein bewaffneter Konflikt ausbrechen würde, etwa weil die Verlierer womöglich ihre Niederlage mit Gewalt korrigieren wollten.

Das Zustandekommen der Operation und ihr Mandat

Weil die Wahlen schwer kalkulierbare sicherheitspolitische Risiken bargen, hatte VN-Generalsekretär Kofi Annan den VN-Sicherheitsrat im

¹ United Nations, *Special Report of the Secretary-General on Elections in the Democratic Republic of the Congo*, S/2005/320, New York, 26.5.2005, S. 1.

Vorfeld mehrfach gebeten, die Truppenstärke von MONUC zeitweilig zu erhöhen.² Nachdem dies wiederholt abgelehnt worden war, wandte sich Jean-Marie Guéhenno, Direktor der VN-Abteilung für Friedensoperationen (DPKO), am 27. Dezember 2005 brieflich an die britische Ratspräsidentschaft und bat die EU um Bereitstellung einer »visible and credible force that could enhance MONUC's quick reaction capabilities in the DRC during and immediately after the electoral process.«³ Tatsächlich beschloss der Rat am 23. März 2006, eine militärische Eingreiftruppe der EU in den Kongo zu entsenden. Sie sollte MONUC in Situationen unterstützen, die eine Gefahr für den Wahlprozess darstellten und die die VN-Mission allein nicht hätte bewältigen können. Diese Entscheidung teilte die österreichische Ratspräsidentschaft den VN in ihrem Brief vom 28. März 2006 mit. Am 27. April 2006 verabschiedete der Rat die Gemeinsame Aktion 2006/319/CFSP, die die Entsendung einer Militäroperation (EUFOR RD Congo) vorsah. Zwei Tage zuvor hatte der VN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 1671 im Rahmen von Kapitel VII der VN-Charta EUFOR das Mandat erteilt, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um

- ▶ MONUC bei der Stabilisierung einer Situation zu unterstützen, falls die Mission sich ernststen Schwierigkeiten gegenüber sah, ihr Mandat im Rahmen ihrer vorhandenen Fähigkeiten zu erfüllen;
- ▶ in ihrem Einsatzgebiet und unbeschadet der Verantwortung der Regierung der Demokratischen Republik Kongo zum Schutz von Zivilpersonen beizutragen, denen unmittelbare physische Gewalt drohte;
- ▶ zum Schutz des Flughafens in Kinshasa beizutragen;
- ▶ die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der EUFOR RD Congo zu gewährleisten und ihre Einrichtungen zu schützen;
- ▶ Einsätze begrenzten Umfangs zu leisten, um Einzelpersonen in Gefahr zu evakuieren.⁴

Aufgrund der frühzeitigen Anfrage der VN und der langen Vorlaufzeit konnten die politischen Entscheidungen innerhalb der EU rechtzeitig gefällt werden, so dass die EUFOR-Operation wie geplant am Tag der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (30. Juli 2006) ihre Arbeit aufnahm. Hilfreich war der rasche politische Konsens innerhalb der EU zugunsten einer Militäroperation. Dass dieser so schnell erzielt werden konnte, hatte vor allem zwei Gründe: Erstens hatte die EU die ESVP als Instrument eines »effektiven Multilateralismus« konzipiert, das internationale Kooperation und Sicherheit stärken soll.⁵ Die ESVP soll ausdrücklich auch die VN unterstützen. Hätte die EU die Bitte der VN im Fall Kongo abgelehnt, wäre

² Selbst als MONUC 2004 eine Personalstärke von 16 700 Soldaten erreicht hatte, war sie im Verhältnis zur Größe ihres Operationsgebietes (1 Blauhelm auf 139 km²) und der Bevölkerung des Kongo (1 Blauhelm auf 3572 Kongolesen) immer noch eine der kleinsten Missionen weltweit.

³ United Nations Security Council, *Letter dated 27 December 2005 from the Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations to the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.

⁴ United Nations Security Council, *Resolution 1671, S/RES/1671, 25.4.2006*.

⁵ European Union, *European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*, Brüssel, 12.12.2003.

dies ein verheerendes politisches Signal gewesen.⁶ Zweitens hatten einige Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission ein politisches Interesse daran, die Operation zu entsenden. Frankreich, Belgien und die Kommission (vor allem in Person des ehemaligen belgischen Außenministers und damaligen Kommissars für Entwicklung und humanitäre Hilfe, Louis Michel) plädierten entschieden für EUFOR. Beide Länder unterhalten enge politische, teils auch wirtschaftliche Beziehungen zum Kongo. Mit Hilfe des multilateralen Rahmens der EU können sie dort und damit auch in Zentralafrika ihre Belange geltend machen. Allerdings gingen einzelstaatliche Interessen nicht so weit, dass von einer Instrumentalisierung der EU gesprochen werden könnte.⁷

Obwohl die Politik sich relativ früh auf die Operation verständigt hatte, verliefen die Planungen und Entscheidungsprozesse im Vorfeld alles andere als reibungslos. Die Fragen nach dem Wie (Aufgaben, Mandat) und dem Wer (Beteiligung, Führung) sorgten für erhebliche Spannungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, zwischen einzelnen Staaten und dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, sowie schließlich zwischen EU- und VN-Ebene.

Deutschland: eine unfreiwillige Führungsnation

Bereits Ende Januar 2006 hatte die EU eine Fact-Finding-Mission nach Kinshasa entsandt, um Rahmenbedingungen und Aufgaben der Operation zu erkunden. Dies war schon deshalb erforderlich, weil die Anfrage des DPKO breite Interpretationsspielräume ließ und zudem die VN-Mission MONUC offenbar nicht über den Vorstoß des DPKO unterrichtet war. Nachdem die Erkundungsmission ihre Tätigkeit beendet hatte, war klar, dass die Gemeinschaft die Anfrage der VN positiv beantworten würde.

Dieses Signal war bereits von dem deutsch-französischen Gipfeltreffen am 23. Januar 2006 ausgegangen. Sowohl Kanzlerin Merkel als auch Staatspräsident Chirac deuteten an, dass sich Deutschland und Frankreich mit je einem Drittel der Soldaten an einer Operation im Kongo beteiligen würden. Merkel erteilte damit Überlegungen eine Absage, die zum damaligen Zeitpunkt teileinsatzfähig gemeldete deutsch-französische Battlegroup heranzuziehen, die überwiegend aus deutschen Soldaten bestand. Das angekündigte deutsche Engagement ging den EUFOR-Befürwortern jedoch nicht weit genug. Einer der wenigen EU-Mitgliedstaaten, die über ein einsatzfähiges Operatives Hauptquartier (OHQ) verfügten, würde den Einsatz anführen müssen. Großbritannien und Italien hatten frühzeitig abgelehnt und Frankreich kam nicht in Frage.⁸ Trotz der großen innenpoliti-

⁶ Vgl. »Verdruckste Debatte«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.4.2006.

⁷ Anders liegt der Fall EUFOR Tchad/RCA. Siehe dazu den Beitrag von Patrick Berg in diesem Band.

⁸ Frankreich hatte 2003 bereits die EU-Operation Artemis im Kongo im Alleingang geführt, die die überforderten VN-Blauhelme in Bunia während dreier Monate unterstützte. Ein ähnliches Modell hätte Zweifel an der Neutralität von EUFOR genährt, da Paris gute Beziehungen zu Kongos Präsident Kabila unterhält.

schen Skepsis gegenüber einem Einsatz im Kongo blieb also die Bundesrepublik als einziges Land übrig, das kein Argument besaß, sein OHQ (in Potsdam) nicht zur Verfügung zu stellen.⁹

Die Bundesregierung befand sich damit in einer schwierigen Lage. Zwar hatte sie sich grundsätzlich bereiterklärt, Soldaten für die ESVP-Operation abzustellen, wollte diese aber nicht anführen. Daher formulierte Berlin strenge Voraussetzungen für eine deutsche Führung, um möglichst keine verbindlichen Aussagen treffen zu müssen. Mit Frankreich zusammen blockierte es Ende Februar 2006 die anlaufende Planung mit der Begründung, Umfang, Dauer und Aufgaben von EUFOR im Kongo seien unklar. Allerdings fehlten klare Truppenzusagen anderer EU-Mitgliedstaaten und auch die Regierung in Kinshasa hatte der Entsendung von EUFOR noch nicht zugestimmt. Wegen dieser offenen Fragen wollten die Haupttruppensteller Deutschland und Frankreich die Verantwortung für die Operation nicht übernehmen. Beim Treffen der EU-Verteidigungsminister in Innsbruck am 6. März 2006 unterstrich der deutsche Ressortchef Franz Josef Jung, Deutschland sei unter fünf Voraussetzungen bereit, die Operation zu leiten:¹⁰

- der Zustimmung zur Operation durch die Regierung der DR Kongo,
- der Legitimierung durch ein robustes Mandat des VN-Sicherheitsrats,
- der substantiellen militärischen Beteiligung weiterer EU-Mitgliedstaaten neben Frankreich und Deutschland,
- der räumlichen Konzentration auf die kongolesische Hauptstadt Kinshasa und
- der Befristung auf vier Monate.

Diese Bedingungen stellten den herkömmlichen Planungsprozess bei der EU-Krisenreaktion auf den Kopf, denn sie widersprachen den gängigen politischen und institutionellen Abläufen der EU. Danach muss der Europäische Rat eine Gemeinsame Aktion beschließen, die unter anderem das OHQ und den Operation Commander bestimmt, der dann frühzeitig in die Erarbeitung eines Concept of Operations eingebunden werden soll. Auch informell war die Bundesregierung nicht bereit, den Weg frei zu machen, denn sie wollte nicht noch vor der Zustimmung des Bundestags vollendete Tatsachen schaffen.

Damit war der Planungsprozess gestoppt, bevor er richtig begonnen hatte, denn die Kräftegenerierung sollte nach deutscher Vorstellung abgeschlossen sein, bevor das politisch-militärische Einsatzkonzept vorlag.¹¹ Dies war jedoch nicht möglich, solange weder OHQ noch Operation Commander bestimmt waren. Wie in der Presse berichtet wurde, verursachte die deutsche Position Spannungen zwischen Solana und Verteidigungs-

⁹ Helmut Fritsch, *EUFOR RD Congo. A Misunderstood Operation?*, Kingston, Ontario: Centre for International Relations, Queen's University, 2008, S. 37.

¹⁰ »Jung fordert mehr EU-Solidarität für Kongo-Einsatz«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7.3.2006.

¹¹ Fritsch, *EUFOR RD Congo. A Misunderstood Operation?* [wie Fn. 9], S. 3; Claudia Major, *EU-UN Cooperation in Military Crisis Management. The Experience of EUFOR RD Congo in 2006*, Paris: EU Institute for Security Studies, September 2008 (Occasional Paper Nr. 72), S. 23–27.

minister Jung, der die Vorbereitung der ESVP-Operation durch die EU ebenso kritisierte wie die Zurückhaltung anderer EU-Mitgliedstaaten, verbindlich Truppen zuzusagen.¹²

Nachdem die von der Bundesregierung formulierten Bedingungen für eine deutsche Führung des Einsatzes schließlich nach langen Verhandlungen erfüllt waren, konnte die Operationsplanung trotz der geschilderten Probleme rechtzeitig abgeschlossen werden: Am 19. März 2006 holte Solana die Zustimmung des kongolesischen Präsidenten Joseph Kabila zu EUFOR ein, am 4. April bestimmte das PSK das Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Potsdam zum OHQ, am 25. April folgte das Mandat des VN-Sicherheitsrats, am 27. April beschloss der Rat die Gemeinsame Aktion über die militärische Operation und Anfang Mai wurden erfolgreich zwei Treffen der EU-Mitgliedstaaten abgehalten, bei denen ausreichende Truppenkontingente generiert wurden. Dass die Operation rechtzeitig entsandt werden konnte, lag allerdings auch daran, dass der ursprünglich für den 29. April vorgesehene erste Wahlgang im Kongo wegen logistischer Schwierigkeiten auf den 30. Juli verschoben worden war.¹³

Ziele, Aufgaben und Ansatz von EUFOR

Das Personal von EUFOR RD Congo bestand aus 2276 Männern und Frauen, die zu je einem Drittel von Deutschland, Frankreich und 13 weiteren EU-Mitgliedstaaten sowie der Türkei gestellt wurden. Im Gegensatz zur Artemis-Operation 2003 im Kongo mit ihrer französischen Dominanz war EUFOR also ein europäisches Unterfangen. Frankreich stellte im Einsatzgebiet den Force Commander, während die Operation vom deutschen General Karlheinz Viereck in Potsdam geleitet wurde. Eine Besonderheit bestand darin, dass mehr als 800 Soldatinnen und Soldaten als Reserve (»hinter dem Horizont«) auf einer Streitkräftebasis der französischen Armee in Gabun stationiert waren. Nur 1425 Soldatinnen und Soldaten befanden sich unmittelbar im Einsatzgebiet Kinshasa. Diese Aufteilung stand durchaus im Einklang mit den Aufgaben der Operation, die in erster Linie auf Abschreckung ausgelegt war. Sie sollte gewaltbereiten politischen Akteuren in Kinshasa signalisieren, dass die EU auf Störungen des Wahlprozesses im äußersten Fall mit militärischer Intervention reagieren würde.

Dieses Szenario war keineswegs unrealistisch. Für die ehemaligen Konfliktparteien, die nun allesamt als politische Parteien bei der Wahl antraten, stand viel auf dem Spiel. Sie verfügten nach wie vor über bewaffnete Anhänger, die sie im Fall einer Wahlniederlage hätten mobilisieren können. Dass EUFOR sich auf Kinshasa konzentrierte, war nur folgerichtig. Weil in der Hauptstadt die Regierung und alle wichtigen Institutionen (etwa die Wahlkommission) ihren Sitz hatten, war dort der Wahlprozess am meisten gefährdet. Der Einsatz sollte nicht den Kongo insgesamt

¹² »Jung: Regierung zu Kongo-Einsatz bereit«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.3.2006.

¹³ Denis M. Tull, »Democratic Republic of Congo«, in: Andreas Mehler/Henning Melber/Klaas van Walraven (Hg.), *Africa Yearbook 2006*, Leiden 2007, S. 232.

stabilisieren, sondern den Wahlprozess absichern, damit eine gewählte Regierung gebildet werden konnte. Laut Mandat wären die EUFOR-Truppen nur dann aktiviert worden, wenn weder MONUC noch die kongolesischen Sicherheitskräfte Unruhen hätten eindämmen können. Den Einsatz hätte der VN-Generalsekretär beantragen müssen. Im Notfall hätten die Truppen auch in enger Abstimmung mit MONUC operieren können. In Anbetracht dieser begrenzten Aufgabe schien auch die relativ niedrige Truppenstärke von EUFOR vertretbar. Gleichwohl war sie auch politischen Erwägungen geschuldet, die dem Motto »So wenig wie möglich, so viel wie notwendig« zu folgen schienen.

EUFOR wurde nicht nur räumlich begrenzt, sondern auf deutsches Drängen auch befristet, beginnend mit dem Tag der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Kongo, dem 30. Juli 2006. Das Mandat sollte demnach am 30. November enden. Nach dem ursprünglichen Zeitplan der kongolesischen Wahlkommission hätte die vorgesehene Einsatzdauer von EUFOR auch alle Etappen einer eventuellen Präsidentschaftsstichwahl abgedeckt. Der zweite Wahlgang konnte allerdings erst am 29. Oktober stattfinden, so dass die Verkündung der Stichwahlergebnisse gefährlich nah an das Ende des EUFOR-Mandats rückte.

Die vorläufigen Wahlergebnisse wurden schließlich am 15. November bekanntgegeben. Gewalt und Ausschreitungen von Seiten des unterlegenen Kandidaten Jean-Pierre Bemba und seiner Anhänger blieben zunächst aus. Bemba legte am 18. November beim Obersten Gerichtshof Einspruch gegen das Ergebnis ein. Es war keineswegs auszuschließen, dass seine Parteigänger auf eine Zurückweisung des Einspruchs – die am 27. November erfolgte – mit Gewalt reagieren würden.

Die Umsetzung des Mandats

Unter politischen und organisatorischen Gesichtspunkten verlief der Einsatz zufriedenstellend. Dies trifft insbesondere auf die Zusammenarbeit zwischen EUFOR und MONUC in Kinshasa zu. EUFOR war im Kern als Operation konzipiert, die mögliche Störer des Wahlprozesses abschrecken und erst in dritter Reihe (hinter den kongolesischen Sicherheitskräften und der MONUC) als Absicherung dienen sollte. Deshalb bemühte sich die Operation vor Ort darum, sich nicht übermäßig zu profilieren und im Stadtbild möglichst nicht aufzufallen. Gleichzeitig betrieb sie eine gezielte Medienstrategie, um die Bevölkerung über Sinn und Zweck des Unterfangens zu informieren. Über Radiosendungen, Broschüren und eine Wochenzeitung (»La Paillote«) versuchte die Operation ihre Ziele und Funktionen darzustellen und betonte die Unparteilichkeit des europäischen Engagements.

Trotz einer Reihe von Zwischenfällen gefährdete nur ein Ereignis den erfolgreichen und friedlichen Abschluss des Wahlprozesses im Kongo: die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Truppen der Präsidentschaftskandidaten Bemba und Kabila vor Bembas Wohnsitz zwischen dem 20. und dem 22. August 2006. Die Feindseligkeiten flammten auf, als die

Ergebnisse des ersten Wahlgangs bekannt wurden. Damit war genau jenes Szenario eingetreten, das die Entsendung der ESVP-Operation politisch-militärisch motiviert hatte.

EUFOR unterstützte die UN-Friedensmission MONUC denn auch wie vorgesehen. Während der Kämpfe um Bembas Residenz am 21. August, in der sich zu dieser Zeit auch die Botschafter des Internationalen Komitees zur Begleitung des Transitionsprozesses (CIAT) aufhielten, rückten zwei Kompanien der MONUC und eine Kompanie der EUFOR aus, um die Lage zu stabilisieren und die CIAT-Vertreter zu evakuieren. An der Aktion nahm eine Einheit von 130 spanischen Soldaten teil – die einzigen effektiven Kampftruppen, die EUFOR (insgesamt gut 1400 Soldaten) in Kinshasa zur Verfügung standen.¹⁴ In den folgenden zwei Tagen wurden weitere 220 Soldaten aus Gabun in die kongolesische Hauptstadt geflogen. Mittlerweile hatte sich die Lage allerdings wieder beruhigt. EUFOR zeigte während der Aktion Präsenz auf Kinshasas Straßen, hielt sich aber weitgehend im Hintergrund und half vor allem bei der Evakuierung der CIAT-Botschafter, die in gepanzerten EUFOR-Fahrzeugen in Sicherheit gebracht wurden.

Die Operation hatte ihre Aufgabe erfüllt; ein ernsthafter Test blieb ihr erspart. Gleichwohl hat EUFOR vermutlich einen wichtigen indirekten Beitrag zur Bewältigung der Krise geleistet. Denn ihre Anwesenheit dürfte die Handlungsbereitschaft von MONUC gestärkt haben, die zuvor mehrfach nur zögerlich agiert hatte (so etwa in Bunia 2003 und Bukavu 2004, als Milizen vor den Augen der Blauhelme schwere Menschenrechtsverletzungen verübten). Darüber hinaus konnte EUFOR mit dem Eingreifen während der August-Krise ihre politische Neutralität demonstrieren, an der weite Teile der Bevölkerung in Kinshasa zuvor gezweifelt hatten. Der Einsatz der EUFOR zum Schutze Bembas an der Seite von MONUC widerlegte die verbreitete Meinung, die Operation diene der Unterstützung von Präsident Kabila.

Die Wirkung der Operation

Welchen konkreten Beitrag EUFOR außer in der August-Krise zum positiven Ablauf der Wahlen geleistet hat, ist nicht eindeutig festzustellen. Abseits ihrer Medienstrategie und regelmäßiger, aber dünn gestreuter Patrouillen trat die Operation kaum in Erscheinung. Ob und wie die Präsenz der Truppen in Kinshasa das Verhalten Bembas, Kabilas und anderer Akteure beeinflusst hat, lässt sich nur vermuten. Indes legen viele Beobachtungen nahe, dass EUFOR eine konfliktthemende Wirkung entfaltet hat. Operation Artemis in Ituri und die britische Intervention in Sierra Leone haben gezeigt, dass selbst relativ kleine westliche Truppenverbände lokalen Milizen großen Respekt einflößen können. Es erscheint daher

¹⁴ Rund 130 polnische Militärpolizisten waren zum Schutz der EUFOR-Einrichtungen abgestellt. Der Rest der Truppe hatte verschiedene Aufgaben wie Informationsbeschaffung und Kommunikation sowie medizinische Versorgung und andere unterstützende Funktionen.

durchaus plausibel, dass die Präsenz mutmaßlich überlegener EU-Truppen die Konfliktparteien veranlassten, sich zurückzuhalten. Dafür sprechen die Ereignisse des 21. August, als weitere heranrückende Mitglieder der Präsidialgarde ihren Vormarsch auf Bembas Residenz stoppten, nachdem MONUC und EUFOR dort Position bezogen hatten.

Ohne das Einschreiten von MONUC und EUFOR wäre Bemba womöglich von Präsidialgardisten Kabilas ermordet worden. Die größte Bedrohung für die Wahlen ging ohnehin von Kabilas Lager und nicht von den Wahlverlierern aus. Es ist allerdings auch vorstellbar, dass EUFOR präventiv auf das Verhalten Bembas und anderer unterlegener Kandidaten wirkte. Im Gegensatz zur Berichterstattung in den Medien und den Aussagen einiger Skeptiker im Vorfeld der Operation sind Bemba und Kabila rational handelnde Akteure, die die militärischen Kräfteverhältnisse nüchtern einzuschätzen wussten. Dies galt auch für die meisten ihrer Gefolgsleute. Kabilas Truppen und vor allem die Milizen Bembas waren sich darüber im Klaren, dass sie den EUFOR- und MONUC-Truppen militärisch unterlegen sein würden. Mindestens ebenso wichtig war, dass sich gewaltbereite Störer angesichts der politischen Lage keine Illusionen über die Konsequenzen ihres Tuns machen konnten. Die breite internationale Koalition (einschließlich des regionalen Schwergewichts Südafrika), die sich für die Wahlen stark gemacht hatte, gab deutlich zu verstehen, dass eine gewaltsame Beendigung des Urnengangs nicht ohne Folgen bleiben würde.¹⁵ Die intensive politische Begleitung der Wahlen durch die internationale Gemeinschaft hat den positiven Ausgang der Operation erst ermöglicht.

Lehren aus dem Erfolg

Innerhalb der EU gibt es Stimmen, die den Erfolg von EUFOR einer richtigen Lagebeurteilung und einem gut dosierten Mitteleinsatz zuschreiben. Die Kritik an der zeitlichen und räumlichen Begrenzung im Vorfeld der Operation sei folglich durch deren Verlauf widerlegt. Konzeption und Umsetzung hätten sich präzise an den Erfordernissen vor Ort orientiert. Kurzum, EUFOR sei ein Musterbeispiel für eine effektive militärische Intervention.¹⁶

Einiges spricht gegen diese Sicht. Nur selten verläuft ein Eingreifen mit Truppen optimal. Abweichungen oder Störungen, die sich nicht oder kaum von einer Operation beeinflussen lassen, können zu einem völlig anderen als dem gewünschten Ergebnis führen. Bei einem gut vorbereiteten Einsatz sollte es möglich sein, diese Ungewissheiten und Hemmnisse zu reduzieren oder zumindest zu kontrollieren. Dies war bei EUFOR nicht der Fall, denn die Operation war nicht auf alle Eventualitäten vorbereitet. Vor allem aus zwei Gründen ist es daher eher glücklichen Zufällen zu verdanken, dass sie ein gutes Ende nahm. Erstens hätte die Zahl effektiver

¹⁵ Hervorzuheben ist vor allem, dass Kongos Nachbarstaaten sowie Südafrika EUFOR positiv gegenüberstanden.

¹⁶ Vgl. »La mission européenne en RD Congo, un exemple pour le futur«, *Agence France-Presse* (AFP), 7.6.2006.

Kampftruppen in Kinshasa wohl nicht ausgereicht, um auf alle denkbaren Situationen rasch und angemessen zu reagieren. Im Falle größerer Zusammenstöße hätten die in Gabun und Frankreich stationierten Kräfte erst nach Kinshasa verlegt werden müssen. Deshalb hätten sie lediglich die Folgen gewaltsamer Eskalationen eindämmen, Kämpfe aber nicht von vornherein verhindern können. Die Entsendung einer sehr knapp kalkulierten Zahl von Soldaten ist allerdings bei nahezu allen Friedenseinsätzen, vor allem der VN, die Regel.

Zweitens wurde die Dauer der Operation dem politischen Verlauf im Einsatzgebiet, also dem verzögerten Wahlprozess, nicht angepasst. Spätestens seit September 2006 war abzusehen, dass das Ende des EUFOR-Mandats und die Verkündung der Stichwahlergebnisse dicht aufeinanderfolgen würden. Vor allem die VN, Frankreich und Belgien hatten deshalb dafür geworben, die Operation frühzeitig zu verlängern, damit sie nach Bekanntgabe der Wahlergebnisse noch eine Weile im Land verbleiben konnte. Die deutsche Regierung aber wollte aus innenpolitischen Gründen eine Diskussion darüber gar nicht erst zulassen, selbst als feststand, dass das amtliche Wahlergebnis nur drei Tage vor Mandatsende verkündet werden würde (27. bzw. 30. November). Die Verlängerung zu verweigern widersprach klar dem Ziel der Operation, denn EUFOR war gerade deshalb entsandt worden, weil man annahm, unliebsame Wahlergebnisse könnten gewaltsame Reaktionen hervorrufen – und genau dies war nach dem ersten Wahlgang geschehen. Eine Verlängerung um etwa zwei Wochen hätte ausgereicht, um auf mögliche Ausschreitungen zu reagieren. Sie wäre von potentiellen Störern als deutliches Signal verstanden worden. Stattdessen stand zu befürchten, dass Kämpfe in jenem Moment ausbrechen würden, in dem die EUFOR-Soldaten den Rückzug begannen. Dies hätte den Erfolg der gesamten Operation und damit auch der Wahlen in Frage gestellt. Die Operation konnte erfolgreich abgeschlossen werden, weil es glücklicherweise nicht zu größeren Gewaltausbrüchen gekommen war.

Relevanz und Einordnung

Dass die Wahlen im Kongo weitgehend friedlich und geordnet abgehalten werden konnten, war in Anbetracht des schwierigen politischen Kontextes ein großer Erfolg. Die Annahme, dass EUFOR RD Congo hierzu einen Beitrag geleistet habe, erscheint schlüssig, auch wenn sie empirisch nicht eindeutig zu belegen ist. Auf deutsches Drängen basierte die Planung der Operation allerdings auf einem »end date«, keinem »end state«.¹⁷ Darin zeigt sich die große Zurückhaltung der deutschen und europäischen Öffentlichkeit gegenüber militärischen Einsätzen, vor allem in vermeintlich peripheren Regionen, in denen Auslandseinsätze nicht der Verteidigung unmittelbarer Interessen dienen.¹⁸

¹⁷ Fritsch, *EUFOR RD Congo. A Misunderstood Operation?* [wie Fn. 9], S. 37.

¹⁸ Die politische Vermittlung gegenüber der Öffentlichkeit und dem Bundestag war zweifellos eine Schwäche des Kongo-Einsatzes. Vgl. Denis M. Tull, »Die Führung und

Damit stellt sich auch die Frage, wie wichtig EUFOR RD Congo für die europäischen Bemühungen zur Stabilisierung des Landes war.¹⁹ Kann die Operation in einen politischen Gesamtzusammenhang eingeordnet werden? War sie gar Teil einer »Kongo-Strategie«? Es ließe sich vorbringen, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten ihr Engagement im Kongo seit Jahren kontinuierlich ausgeweitet und intensiviert haben. Seit 1996 hat die EU einen Sondergesandten für die zentralafrikanische Region der Großen Seen, zu der auch die DR Kongo zählt. Die Gemeinschaft gewährt außerdem umfangreiche humanitäre und entwicklungspolitische Hilfe. Im Jahr 2003 entsandte sie die Operation Artemis nach Bunia, um die VN-Mission MONUC zu entlasten. Seit 2005 hat die EU sich mit zwei zivil-militärischen Missionen (EUPOL und EUSEC) an der Reform des Sicherheitssektors im Kongo beteiligt. Zur Finanzierung der Wahlen 2006 hat sie als größter Geber etwa 250 Millionen Euro beigesteuert. Damit ist die EU neben den VN der bedeutendste externe Akteur, der sich für die Stabilisierung des Kongo engagiert hat. Dabei hat sie eine beeindruckend breite Palette an entwicklungspolitischen, diplomatischen, militärischen und zivil-militärischen Instrumenten eingesetzt.

Die Summe dieser Teile ergibt allerdings noch keinen kohärenten Politikansatz. Die EU besitzt keine Strategie gegenüber dem Kongo, weder implizit noch explizit. Auch würde man den Bogen überspannen, interpretierte man das Engagement im Kongo als Beispiel für die Implementierung der EU-Afrika-Strategie.²⁰ Schon deutlich vor deren Verabschiedung 2005/2006 war die EU im Kongo präsent. Ohnehin liegt der Schwerpunkt der Strategie auf der institutionellen Zusammenarbeit mit ihrer Partnerorganisation, der Afrikanischen Union. So wenig die EU also eine Kongo-Strategie hat, so wenig hat sie konkrete Politikziele jenseits der vagen Bekundung formuliert, einen europäischen Beitrag zur Stabilisierung des Landes leisten zu wollen. Faktisch ist die »Kongo-Politik« der EU die Summe schrittweise und ad hoc gefällter bzw. ergriffener Entscheidungen und Maßnahmen, die keine klare Linie erkennen lässt. Sie ist das Resultat der Interessen einzelner Länder (Frankreich, Belgien) oder – wie im Falle der beiden Militäroperationen Artemis und EUFOR – übergeordneter institutioneller und außenpolitischer Präferenzen: die Handlungsfähigkeit der EU zu demonstrieren und sowohl ihr Image als auch ihre Kapazitäten als globaler Akteur zu verbessern.

Dass die EU außen- und sicherheitspolitisch »an Afrika wachsen« möchte, ist längst kein Geheimnis mehr. Zwar könnte man argumentieren, dass die EU im Laufe ihres wachsenden Engagements eine gewisse Verantwortung für den Friedensprozess im Kongo entwickelt. Dies wird durch die europäische Politik aber in Frage gestellt. Kongo hat keinen sonderlich

Beteiligung der Bundeswehr an EUFOR RD Congo«, in: Stefan Mair (Hg.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Studie 27/2007), S. 70.

¹⁹ Vgl. Heinz-Gerhard Justenhoven/Hans-Georg Ehrhart (Hg.), *Intervention im Kongo. Eine kritische Analyse der Befriedungspolitik von UN und EU*, Stuttgart 2008.

²⁰ So zum Beispiel Fritsch, *EUFOR RD Congo. A Misunderstood Operation?* [wie Fn. 9], S. 13ff.

großen Stellenwert für die EU. Allein die ehemalige Kolonialmacht Belgien und Frankreich haben aufgrund ihrer historischen Beziehungen zum Kongo und zur Region der Großen Seen politische und wirtschaftliche Interessen im Land. Auch der Mittelansatz der EU deutet nicht darauf hin, dass die europäische Politik dem Kongo Priorität einräumt. Die beiden im Jahr 2005 angelaufenen zivil-militärischen Missionen EUPOL und EUSEC leisten zwar Beiträge zur Sicherheitssektorreform, sind aber mit einem Personalstand von gemeinsam etwa 60 Personen zu klein, um substantiell etwas auszurichten. Seit Jahren liegt die Personalstärke bei EUSEC rund 30% unter dem mandatierten Niveau. Hinzu kommt, dass eine Reihe europäischer Staaten (allen voran Frankreich und Belgien) eigene (bilaterale) Maßnahmen im Bereich der Sicherheitssektorreform (SSR) umsetzen. Auf diese Weise steigt die ohnehin schon hohe Zahl von Akteuren in diesem wichtigen Problemfeld weiter, so dass auch die Koordination vor Ort immer schwieriger wird. Zudem hat die EU ihr Engagement im Kongo nach den Wahlen kaum intensiviert. Die politische Aufmerksamkeit für das Land brach im Gegenteil deutlich ein, und dies, obwohl der Friedensprozess nach wie vor scheitern kann. Die entwicklungspolitische Wiederaufbauhilfe der EU ist gering, gemessen an der Größe des Landes und den gewaltigen Problemen.²¹ Vom diplomatischen Aktivismus der Jahre 2005 und 2006 ist wenig übrig geblieben. Stattdessen blickt man in den letzten zwei Jahren eher auf die Krisen in Somalia und Sudan. Eine kohärente Politik des langen Atems ist nicht zu erkennen. Sie wäre notwendig, um den fragilen Frieden im Kongo auch langfristig zu sichern.

Schlussfolgerungen

EUFOR RD Congo als militärische Operation hat einen wichtigen Beitrag zum Friedensprozess im Kongo geleistet. Die angestrebte abschreckende Wirkung auf die kongolesischen Konfliktparteien ist allem Anschein nach eingetreten. Dies war allerdings wohl weniger den militärischen Kapazitäten von EUFOR geschuldet als dem breiten internationalen Konsens (VN, EU, Südafrika) darüber, dass eine Störung des Wahlprozesses nicht hingenommen werden würde. Ihre tatsächlichen Fähigkeiten musste die Operation nicht unter Beweis stellen. Dies war ein Glücksfall, denn ihre geringe militärische Stärke und das befristete Mandat hätten EUFOR womöglich daran gehindert, ihr übergeordnetes politisches Ziel zu erreichen.

Im weiteren Sinne wirft EUFOR mehr Fragen an die EU-Politik gegenüber Kongo auf, als dass sie Antworten gibt. Ähnlich wie bei Artemis im Jahr 2003 handelte es sich um einen räumlich und zeitlich begrenzten Eingriff, mit dem die EU als globaler Akteur außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit demonstrierte. Ein durchaus erwünschter und positiver Nebeneffekt dieser Operationen bestand darin, dass die EU die Vereinten Nationen unterstützen konnte. Damit ließ sich das Schlagwort

²¹ Die von der EU-Kommission gewährte entwicklungspolitische Aufbauhilfe (ohne humanitäre Hilfe) liegt derzeit bei etwa 110 Mio. Euro im Jahr.

vom »effektiven Multilateralismus« mit Leben füllen.²² In ein strategisches Gesamtkonzept war allerdings keiner der beiden Einsätze eingebettet. Dieser Eindruck hat sich seit dem Ende von EUFOR noch verstärkt, denn anschließend verschwand die Demokratische Republik Kongo wieder von der Prioritätenliste der EU. Intensive und nachhaltige Bemühungen zur Stabilisierung des gefährdeten Friedens im Kongo sind ausgeblieben. Dies zeigt sich nicht nur am mangelnden Engagement beim Wiederaufbau des Landes und am begrenzten Umfang der beiden zivil-militärischen Missionen EUPOL und EUSEC, die die Reform des Sicherheitssektors fördern sollen. Hinzu kommt, dass es der EU bisher nicht gelungen ist, ihre SSR-Aktivitäten zu koordinieren, geschweige denn einen Konsens darüber zu erzielen. Nach wie vor stehen bilaterale Programme (Belgiens und Frankreichs) zur Unterstützung der kongolesischen Polizei und Streitkräfte neben den beiden EU-Missionen. Noch schwerer wiegt, dass die EU sich in diesem Bereich offenbar sogar in einem Konkurrenzverhältnis mit den VN befindet.²³ Auch das hohe diplomatische Engagement vor, während und nach EUFOR (ablesbar unter anderem an den Kongo-Reisen von Solana und Kommissionspräsident José Manuel Barroso) ist deutlich abgeflacht. Gerade weil die EU zahlreiche Aktivitäten und Instrumente eingesetzt hat, ist eine explizite und kohärente Strategie gegenüber dem Kongo überfällig.

Diese Notwendigkeit hat weniger mit Kongo per se zu tun, sondern mit der Problematik von Friedensprozessen generell. Nur mit einem stimmigen, langfristigen und politikfeldübergreifenden Ansatz kann die EU zur langfristigen Stabilisierung von Nachkriegsgesellschaften beitragen. Elementare Bestandteile eines solchen sind die Reform des Sicherheitssektors und substantielle, dauerhafte wirtschaftliche Wiederaufbauhilfe. Ohne diese Politik des langen Atems, die derzeit nicht stattfindet, riskiert die EU, dass die Wirkung von Operationen wie EUFOR verpufft. Aus diesen Gründen kann EUFOR zwar als Erfolg gewertet werden, nicht aber als Erfolgsmodell dienen.

²² »Europa kann es: das ist die wichtigste Botschaft«, in: *Die Welt*, 16.12.2006.

²³ Vgl. Sébastien Melmot, *Candide in Congo. The Expected Failure of Security Sector Reform (SSR)*, Paris: Institut Français des Relations Internationales (IFRI), April 2009 (Focus Stratégique N°9 bis), S. 16f.

EUFOR Tchad/RCA: Die EU als Agent französischer Interessen

Patrick Berg

Das Grenzgebiet zwischen Sudan, Libyen, dem Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) steht seit Jahrzehnten im Mittelpunkt nationaler und regionaler Rivalitäten. Es diente diversen Rebellengruppen als Rückzugsraum und war immer wieder Schauplatz militärischer Auseinandersetzungen um die Macht in den Zentren der Anrainerstaaten. Kleinwaffen sind weit verbreitet, zahlreiche Männer besitzen Kampferfahrung¹ und die zuständigen Zentralregierungen kümmern sich wenig um die Region. All dies hat zu einer prekären allgemeinen Sicherheitslage beigetragen, in der immer wieder lokale und zeitlich begrenzte Konflikte aufflammen.

Nachdem bereits die Krise im sudanesischen Darfur seit 2003 massive Flüchtlingsbewegungen verursacht hatte, verschlechterte sich seit Ende 2005 auch im Osten des Tschad die Sicherheitslage dramatisch. Gezielte Angriffe verschiedener Milizen auf die Zivilbevölkerung zwangen in kurzer Zeit mehr als 180 000 Menschen zur Flucht aus ihren Dörfern und beraubten weitere 700 000 ihrer Existenzgrundlage. Rechnet man die rund 250 000 sudanesischen Flüchtlinge im Tschad hinzu, sind insgesamt über eine Million Menschen in der Region auf humanitäre Hilfe angewiesen.

Auf französisches Drängen beschloss der Europäische Rat im Oktober 2007, eine EU-Operation zu entsenden, die als militärische Komponente einer in der Region aktiven VN-Mission dienen sollte. Laut Mandat sollte EUFOR Tchad/RCA die Zivilbevölkerung sowie Personal und Einrichtungen der VN schützen und humanitäre Hilfslieferungen sichern. Damit beschränkte sich das Mandat ausschließlich darauf, Krisensymptome abzufedern. Eine Konfliktbearbeitung war nicht vorgesehen – weder im Tschad noch in Darfur. Am Ende konnte EUFOR nicht einmal das relativ eng gesteckte Ziel erreichen, dafür zu sorgen, dass die Binnenvertriebenen in ihre Heimat zurückkehren konnten.

Das Zustandekommen der Operation und ihr Mandat

Die Entscheidung, EUFOR Tchad/RCA zu entsenden, muss im Zusammenhang mit der komplexen Konfliktlage in der Region gesehen werden. Eine besondere Rolle dabei spielten die internationalen Bemühungen um eine

¹ Zu den grenzüberschreitenden Bewegungen von Kämpfern in der Region und ihrem Einsatz in verschiedenen Konflikten siehe Marielle Debos, »Fluid Loyalties in a Regional Crisis. Chadian »Ex-Liberators« in the Central African Republic«, in: *African Affairs*, 107 (2008) 427, S. 225–241.

Befriedung des 2003 ausgebrochenen Konflikts im sudanesischen Darfur.² Mitte 2006 waren die Darfur-Friedensverhandlungen von Abuja gescheitert. Mit dem Ziel, zumindest den Schutz und die humanitäre Versorgung der Zivilbevölkerung in Darfur zu gewährleisten, konzentrierte sich die internationale Gemeinschaft auf die Entsendung einer Mission der Vereinten Nationen. Diese Pläne stießen allerdings auf erbitterten Widerstand der Regierung in Khartum. In der Folge entwickelte sich ein diplomatisches Kräftemessen, das die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft für mehr als ein Jahr nahezu vollständig in Anspruch nahm.

Entsprechend spät waren die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft auf die Krise im Tschad. Erstens war dort die humanitäre Versorgung durch Hilfsorganisationen mehr oder weniger sichergestellt, im Gegensatz zur Situation in der Nachbarregion. Zweitens wurde die seit 2005 zu beobachtende Eskalation der Gewalt im Osten des Landes allgemein als geographische Ausbreitung des Darfur-Konflikts interpretiert, so dass eine spezielle Betrachtung unnötig erschien. Erst im September 2007, also zwei Jahre nachdem sich die Lage dort verschärft hatte, beschloss der VN-Sicherheitsrat mit Resolution 1778³ die Entsendung einer Operation in den Osten des Tschad und den Nordosten der Zentralafrikanischen Republik.⁴

Vom Widerstand gegen eine robuste VN-Mission ...

Dass der Konflikt im Tschad endlich als eigenständige Krise wahrgenommen wurde, ist vor allem Frankreich zu verdanken, das sich dafür sowohl innerhalb der EU als auch in den Vereinten Nationen nachdrücklich einsetzte. Die Sicherheitsratsresolution 1706 vom 31. August 2006 etwa, die eine mögliche Operation im Tschad erstmals erwähnt, wurde von Frankreich mit eingebracht. Der eigentliche Kernpunkt der Resolution ist der Beschluss einer VN-Mission für Darfur (UNMID); Frankreich konnte jedoch mit dem Hinweis auf die regionalen Auswirkungen der Darfur-Krise die Prüfung einer weiteren Mission in den Nachbarstaaten durchsetzen.⁵

² Zu Hintergründen und Ausbruch des Darfur-Konflikts siehe Julie Flint/Alex de Waal, *Darfur. A Short History of a Long War*, London 2008.

³ United Nations Security Council, *Resolution 1778*, S/RES/1778, New York, 25.9.2007.

⁴ Haupteinsatzgebiet der Operation war der Osten des Tschad. Dieser wird daher im Mittelpunkt der Analyse stehen. Der Nordosten der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) wurde vor allem deshalb im Mandat berücksichtigt, weil die keilförmig zwischen Sudan und Tschad gelegene Region im Frühjahr 2006 von tschadischen Rebellen als Transitroute für ihren Angriff auf die tschadische Hauptstadt genutzt worden war. Das in der ZAR stationierte EUFOR-Kontingente umfasste lediglich 200 Soldaten. Für eine Einordnung der innenpolitischen Konflikte der ZAR in den regionalen Kontext siehe Patrick Berg, *Konfliktdynamik im Länderdreieck Sudan, Tschad und Zentralafrikanische Republik*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2008.

⁵ Bei der Abstimmung im Sicherheitsrat der über Resolution 1706 im Sicherheitsrat wurde deutlich, dass der Passus zum Tschad für die anderen Mitglieder des Sicherheitsrats kaum Bedeutung hatte. Vgl. United Nations Security Council, *Minutes of the 5519th Meeting of the UN Security Council*, S/PV.5519, New York, 31.8.2006.

Allerdings sprach sich der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem daraufhin erstellten Bericht überraschend deutlich gegen eine VN-Mission im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik aus, da die Bedingungen für einen Erfolg nicht gegeben seien. Laut Annan fehlte es in allen betroffenen Ländern an Waffenstillstandsabkommen und glaubwürdigen politischen Prozessen. Außerdem könne eine VN-Mission angesichts mangelnder Unterstützung seitens der Konfliktparteien selbst zum Ziel von Angriffen werden.⁶ Der Sicherheitsrat entschloss sich dessen ungeachtet, erneut auf Druck Frankreichs, die Idee einer Militäroperation im Osten des Tschad weiter zu verfolgen, und bat darum, ein konkretes Mandat auszuarbeiten. Im Februar 2007 legte der neue Generalsekretär Ban Ki Moon einen weiteren Bericht vor. Ban enthielt sich zwar weiterer politischer Kommentare, wies aber auf die komplizierte Sicherheitslage in der Region hin und unterstrich, eine militärische Komponente sei notwendig, um das zivile Personal zu sichern. Für den Fall einer Entsendung empfahl Ban eine Truppenstärke von 10 900 Soldaten.⁷ Inzwischen aber hatte der tschadische Präsident Idriss Déby deutlich gemacht, dass er einer militärischen VN-Operation in seinem Land nicht zustimmen werde. Die Pläne schienen damit vorerst gescheitert.

Endgültig missglückt war in der Zwischenzeit das Vorhaben UNMID. Unterstützt von China hatte die sudanesisische Regierung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erreicht, dass statt einer reinen VN-Mission eine gemeinsame Mission der VN und der Afrikanischen Union (AU) in Darfur eingesetzt werden sollte. Die sogenannte Hybrid-Mission UNAMID wurde jedoch allgemein als schwacher Ersatz angesehen und es gibt bis heute wenig Hoffnung, dass sie zur ernsthaften Befriedung des Konflikts beitragen kann.⁸ Insbesondere in den USA und in Europa, wo eine gut organisierte Zivilgesellschaft dem Thema Darfur eine breite Öffentlichkeit verschafft hatte, standen die Regierungen daher weiterhin unter Handlungsdruck.⁹ In Frankreich gewann das Thema sogar Bedeutung für die Präsidentschaftswahlen im Frühsommer 2007. So unterzeichneten alle Kandidaten öffentlich ein vom Netzwerk Urgence Darfour vorbereitetes

⁶ United Nations, *Report of the Secretary-General on Chad and the Central African Republic Pursuant to Paragraphs 9 (d) and 13 of Security Council Resolution 1706 (2006)*, S/2006/1019, New York, 22.12.2006.

⁷ Der Bericht stellte auch eine Option mit nur 6000 Soldaten vor, die allerdings deutlich mehr Hubschrauber erfordert hätte, um die Mobilität der Truppen sicherzustellen. Vgl. United Nations, *Report of the Secretary-General on Chad and the Central African Republic*, S/2007/97, New York, 23.2.2007.

⁸ Die Sicherheitsratsresolution 1769 vom 31. Juli 2007 autorisiert eine Truppenstärke (Soldaten und Zivilpolizei) von 26 000 Personen, am 31. März 2009 waren jedoch nur 15 351 im Einsatz. Vgl. United Nations, *Darfur – UNAMID – Facts and Figures*, <www.un.org/Depts/dpko/missions/unamid/facts.html> (Zugriff am 29.5.2009). Weitere Kritikpunkte an der Mission sind mangelnde Befugnisse, auch vorbeugend zum Schutz der Zivilbevölkerung aktiv zu werden, sowie die langwierigen Entscheidungsprozesse, die dem AU/VN-Hybridcharakter der Mission geschuldet sind.

⁹ Vgl. Maria Gabrielsen, *Campaigning for Darfur. Can Western Advocacy Movements Bring Peace to Sudan?*, Arbeitspapier, vorgestellt bei der European Conference on African Studies, Leipzig, Juni 2009.

Memorandum, in dem sie sich verpflichteten, sich nach Kräften für den Schutz der Darfur-Flüchtlinge einzusetzen.¹⁰ Nach den Wahlen mussten Präsident Nicolas Sarkozy und sein Außenminister Bernard Kouchner beweisen, dass sie ihren Worten auch Taten folgen ließen. Kouchner stand nicht nur der Initiative Urgence Darfour nahe und hatte sich mehrfach öffentlich zu dem Thema geäußert. Als Angehöriger des linken politischen Spektrums musste er sich zudem noch für seine Beteiligung an einer konservativen Regierung rechtfertigen. Daher verwundert es nicht, dass er bereits am Tag nach seiner Amtseinführung die Darfur-Krise demonstrativ auf seine Agenda setzte.¹¹ Kouchner lud für Ende Juni 2007 zu einer hochrangigen Darfur-Konferenz nach Paris und reiste zur Vorbereitung in die Hauptstädte des Sudan und des Tschad, Khartum und N'djamena. Bei seinen Gesprächen im Tschad konnte er Präsident Déby die Zustimmung für die VN-Mission auf tschadischem Boden abringen, allerdings unter der Bedingung, dass deren militärische Sicherungskomponente unter dem Kommando der EU stehen würde.¹²

... zur Geburt einer kraftlosen EU-Operation

Kouchner hatte seinen Vorschlag zuvor nicht mit den europäischen Partnern abgesprochen. In der EU stieß er daher zunächst auf Zurückhaltung oder gar Ablehnung. Die deutsche Ratspräsidentschaft untersagte dem französischen Außenminister, bei der Sudan-Konferenz in Paris eine ESVP-Operation in der Region anzukündigen.¹³ Dennoch verfolgte Frankreich die Idee mit Hochdruck weiter. Im Juli 2007 konnte es erreichen, dass der Rat sich grundsätzlich zu einer Operation im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik bereit erklärte – auch wenn einige Mitgliedstaaten diese Entscheidung eher duldeten als aktiv unterstützten.¹⁴

Die VN überarbeiteten unterdessen das Konzept der Mission auf Grundlage der zwischen Déby und Kouchner getroffenen Vereinbarung. Im August 2007 wurde ein Entscheidungsvorschlag vorgelegt. Dieser enthielt

10 In dem Text werden unter anderem der Einsatz der französischen Truppen im Tschad sowie eine europäische Mission zum Schutz der Bevölkerung in Darfur gefordert. Siehe Collectif Urgence Darfour, *Le Président Sarkozy et le Darfour*, <www.urgencedarfur.info/index.php?module=Pagesetter&func=viewpub&tid=10002&pid=44> (Zugriff am 5.6.2009).

11 Kouchners erster Vorschlag, ausgehend vom Tschad militärisch gesicherte humanitäre Korridore nach Darfur einzurichten, wurde von Vertretern der humanitären Organisationen vor Ort so vehement abgelehnt, dass er ihn schnell wieder fallen ließ.

12 Präsident Déby sah durch die Präsenz einer militärischen VN-Mission seine eigene militärische Handlungsfreiheit eingeschränkt. Dies betraf sowohl seine Bekämpfung tschadischer als auch seine Unterstützung sudanesischer Rebellen. Der Präsident unterhält enge Beziehungen zu Frankreich und insbesondere zur französischen Armee, in der er selbst ausgebildet wurde. Von einer EU-Operation mit Frankreich als treibender Kraft versprach sich Déby eine bessere Kontrolle der VN-Aktivitäten.

13 Interview mit einem hochrangigen deutschen Diplomaten im Juni 2007.

14 Die rechtlich bedeutsame offizielle Zustimmung erfolgte erst im September 2007, siehe Vereinte Nationen, *Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Rats, Javier Solana, an den Generalsekretär der UN vom 17. September 2007*, S/2007/560.

neben der geänderten Führung der Militärkomponente zwei weitere wesentliche Modifikationen. Erstens sollte das direkte Grenzgebiet zwischen Sudan und Tschad explizit vom Einsatzgebiet der nun MINURCAT (Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad) genannten VN-Operation ausgeschlossen werden. Dies galt insbesondere auch für ihre militärische Komponente EUFOR. Zweitens wurde die Zivilpolizeikomponente zur Sicherung der Flüchtlingslager dem Kommando der VN entzogen und unter direkte tschadische Aufsicht gestellt. Der Sicherheitsrat beschloss das neue Konzept mit Resolution 1778 vom 25. September 2007. Mit dem Mandat von MINURCAT sollte die Sicherheitslage im Einsatzgebiet verbessert werden, um den Binnenvertriebenen eine freiwillige und dauerhafte Rückkehr zu ermöglichen. MINURCAT sollte wegen der tschadischen Bedenken allerdings nicht über eine eigene Schutztruppe verfügen. Deshalb autorisierte Resolution 1778 die Europäische Union, eine begleitende Militäroperation in die Region zu entsenden, zunächst für 12 Monate.¹⁵

Der Rat der Europäischen Union schuf mit seiner Entscheidung vom 15. Oktober 2007 EUFOR Tchad/RCA¹⁶ und übernahm das von den VN vorgegebene Mandat mit folgenden Pflichten:

- ▶ Schutz von bedrohten Zivilisten im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik, insbesondere von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen;
- ▶ allgemeine Verbesserung der Sicherheitslage in den Einsatzgebieten humanitärer Hilfsorganisationen;
- ▶ Schutz von Personal und Einrichtungen der VN und Absicherung der Bewegungsfreiheit von VN-Personal im Einsatzgebiet.

Die Aufgaben von EUFOR waren begrenzt. Es ging vor allem darum, physische Sicherheit herzustellen, etwa durch regelmäßige Patrouillen im Einsatzgebiet, Begleitschutz für VN-Personal und im Einzelfall auch für andere Hilfsorganisationen. Im Mittelpunkt des ausschließlich zivilen Mandats von MINURCAT stand die Ausbildung einer neuen tschadischen Polizeieinheit, die die Sicherheitslage in den Lagern für Flüchtlinge und Vertriebene verbessern sollte. MINURCAT sollte zudem die Menschenrechtssituation beobachten und entwicklungspolitische Maßnahmen koordinieren, um die Rückkehr von Vertriebenen zu erleichtern.

¹⁵ Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten hatten ihre Zustimmung zu oder Beteiligung an der Mission von einer klaren Befristung abhängig gemacht und gefordert, dass die VN bald die Aufgaben der ESVP-Operation übernehmen. In öffentlichen Erklärungen wurde EUFOR daher häufig als Brückenoperation bezeichnet, die den VN lediglich Zeit zum Aufbau einer eigenen Truppe verschaffen sollte. Zum Zeitpunkt der Entsendung standen die Chancen für einen kurzen EU-Einsatz allerdings schlecht, weil der Tschad eine militärische VN-Komponente ablehnte. Resolution 1778 sah daher auch keine definitive Übergabe, sondern eine gemeinsame EU/VN-Evaluierung vor, auf deren Grundlage die Zukunft der militärischen Komponente von MINURCAT entschieden werden sollte.

¹⁶ Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Aktion 2007/677/GASP des Rates vom 15. Oktober 2007 über die militärische Operation der Europäischen Union in der Republik Tschad und der Zentralafrikanischen Republik*, Brüssel, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:279:0021:0024:DE:PDF>>.

Die Mandate von MINURCAT und EUFOR verzichteten bewusst auf jegliche politische Komponente. Man beschränkte sich also darauf, Krisensymptome zu lindern, und blendete ihre Ursachen aus. Den europäischen Entscheidungsträgern war durchaus bewusst, dass die Aussichten der Operation, zu einer dauerhaften Verbesserung der Situation im Tschad oder der Region beizutragen, äußerst gering waren. Daher dürfte es neben den im offiziellen Mandat beschriebenen Zielen weitere Beweggründe für den Einsatz einer Militäroperation im Osten des Tschad gegeben haben.

Französisches »Schattenmandat« und zögerliche Beteiligung der anderen Mitgliedstaaten

Wenn man es positiv formulieren will, hatte Frankreich vor allem im Sinn, die tschadische Regierung zu stabilisieren, deren Herrschaft durch erstarkende Rebellengruppen ernsthaft in Gefahr geraten war.¹⁷ Wichtiger Hintergrund dafür ist das als France-Afrique bezeichnete enge Beziehungsgeflecht zwischen den Eliten in Paris und den ehemaligen französischen Kolonien. Gewiss hat der französische Einfluss in der Region in den letzten Jahren an Bedeutung verloren und auch in Frankreich wird immer nachdrücklicher gefordert, die Beziehungen mit den ehemaligen Kolonien zu normalisieren.¹⁸ Dennoch besitzen sowohl die alten Netzwerke als auch der klientelistische Habitus der Eliten¹⁹ weiterhin Gewicht in der französischen Außenpolitik.

Die Entsendung der ESVP-Operation lässt sich also weder mit ihren Erfolgsaussichten erklären noch mit einer breiten europäischen Unterstützung für die französischen Ziele in der Region. Dass die anderen Mitgliedsländer der Operation im Europäischen Rat dennoch zustimmten,

17 Mehrere aufeinanderfolgende französische Regierungen haben das diktatorische Regime im Tschad nahezu bedingungslos unterstützt. Die Motive dafür sind komplex und folgen nicht unbedingt schematischen Kategorien nüchterner Realpolitik. So hat Frankreich inzwischen kaum noch wirtschaftliche Interessen im Tschad, die ein kostspieliges militärisches Eingreifen verständlich erscheinen ließen. Trotzdem intervenierte die im Tschad stationierte französische Armee bei den Putschversuchen 2006 und 2008 und trug in beiden Fällen entscheidend dazu bei, die Aufständischen zurückzuschlagen. Beim Putschversuch gegen Präsident Déby 2006 setzte Frankreich seine vor Ort stationierten Truppen direkt zu dessen Verteidigung ein. So beschossen französische Kampfflugzeuge die auf die Hauptstadt vorrückenden Rebellen. 2008 erwirkte Frankreich eine Erklärung des VN-Sicherheitsrates, die die Mitgliedstaaten zur Unterstützung der tschadischen Regierung aufforderte (S/PRST/2008/3 vom 4. Februar 2008), und verschaffte sich damit eine Rechtfertigung für seine Intervention. Beispielsweise lieferte Frankreich zusammen mit Libyen Munition an die tschadische Armee. Siehe dazu »Tchad: la France reconnaît avoir acheminé des munitions libyennes«, *Agence France-Presse*, 14.2.2008.

18 Für einen frühen Beitrag zu dieser Debatte siehe Jean-François Bayart, »France-Afrique. La fin du pacte colonial«, in: *Politique africaine*, 39 (September 1990), S. 47–53. Für einen Überblick über die aktuelle Diskussion siehe Richard Banégas/Roland Marchal/Julien Meimon (Hg.), *France-Afrique. Sortir du pacte colonial*, Paris 2007 (*Politique africaine* 105).

19 Vgl. Klaus Schlichte, »La Françafrique. Postkolonialer Habitus und Klientelismus in der französischen Afrikapolitik«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 5 (1998) 2, S. 309–342.

ist auf recht unterschiedliche Motive zurückzuführen. Allen gemein ist jedoch, dass es sich um nationale oder europäische Überlegungen handelt, die zu dem Konflikt in der Grenzregion Sudan/Tschad keinerlei Bezug haben. Für die Regierungen aller Mitgliedstaaten mag es attraktiv gewesen sein, die EU als handlungsfähigen Akteur in der Konfliktzone zu präsentieren, nachdem UNMID in Darfur gescheitert war. Daher wurde EUFOR Tchad/RCA auch weiterhin als Instrument zur erfolgreichen Bearbeitung des Darfur-Problems dargestellt, obwohl der Einsatz nach den einschneidenden Änderungen des Mandats für MINURCAT (keine Kontrolle der Grenze zu Sudan, keine Aufgaben in den Lagern für sudanesisische Flüchtlinge) die Verbindung zu Darfur weitgehend verloren hatte. In seiner Begründung zur Entsendung von EUFOR hob der Europäische Rat die regionale Dimension der Krise in Darfur hervor. Der Hohe Beauftragte Solana versicherte öffentlich, dass die Operation »zweifelsfrei zur Lösung der Krise in Darfur beitragen wird«.²⁰

Großbritanniens Unterstützung für den französischen Vorstoß lässt sich vor allem auf die vereinbarte Kooperation beider Länder in der Afrikapolitik²¹ zurückführen, verbunden mit der Hoffnung auf ein französisches Entgegenkommen bei künftigen britischen Projekten – und unter der Bedingung, keine eigenen Truppen stellen zu müssen. Schwedens Interesse an EUFOR schien zu wachsen, als sich abzeichnete, dass die zum Jahresbeginn 2008 einsatzfähig werdende Nordische Kampftruppe (Nordic Battlegroup) die Operation womöglich als Praxistest würde nutzen können.²² Das bislang bei ESVP-Einsätzen äußerst zurückhaltende Irland hingegen mag seine Beteiligung an EUFOR – nach seiner Ablehnung des Vertrags von Lissabon – als Chance gesehen haben, sich weiterhin als verlässlicher EU-Partner zu beweisen. Viele der osteuropäischen Mitgliedsländer, die erst 2004 Vollmitglied der EU geworden waren und traditionell keine eigene Afrikapolitik betreiben, zeigten kein nennenswertes Interesse an der Diskussion. Für Polen, das mit 400 Soldaten schließlich drittgrößter Truppensteller wurde, war der Einsatz eine gute Gelegenheit, sich als ernstzunehmender neuer Akteur zu etablieren, der bereit ist, innerhalb der Union

20 Council of the European Union, *Shot List. European Security and Defence Policy. Countdown to Operation EUFOR Tchad/RCA*, Januar 2008. Siehe auch die Pressemeldung zur Ankündigung eines Besuchs von Javier Solana bei EUFOR. Dort heißt es: »The establishment of EUFOR Tchad/RCA forms part of a comprehensive package of enhanced EU commitment to a solution to the crisis in Darfur.« Council of the European Union, *Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, to Visit the Central African Republic and Chad*, Brüssel, 5.5.2008.

21 *Franco-British Summit – Declaration on Franco-British Cooperation in Africa*, London, 24.11.2003.

22 Die Entscheidung Schwedens, sich an den europäischen Battlegroups zu beteiligen, war innenpolitisch heftig umstritten. Die schwedische Regierung sah daher im Einsatz der Nordic Battlegroup im Rahmen einer humanitären Mission die Möglichkeit, ihre unpopuläre Politik zu rechtfertigen. Vgl. Lars Wedin, »The Impact of EU Capability Targets and Operational Demands on Defence Concepts and Planning. The Case of Sweden«, in: Alyson J. K. Bailes/Gunilla Herolf/Bengt Sundelius (Hg.), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, New York 2006, S. 141–149. Inzwischen hat die schwedische Regierung eine Grundsatzdebatte zu EU-Kampftruppen als Thema ihrer EU-Ratspräsidentschaft angekündigt. »Sweden Wants EU to Rethink Its Army«, *Agence France-Presse*, 3.6.2009.

Verantwortung zu übernehmen. Deutschland, das als einziges EU-Land außer Frankreich eine diplomatische Vertretung im Tschad unterhält und daher über eine unabhängige Lageanalyse verfügte, blieb zwar gegenüber der Operation bis zum Schluss kritisch eingestellt, stimmte schließlich aber ebenfalls für den Einsatz. Diese Entscheidung muss vor dem Hintergrund der seit Präsident Sarkozys Amtsübernahme angespannten Beziehungen zwischen Berlin und Paris gesehen werden,²³ die die deutsche Regierung nicht weiter belasten wollte, indem sie ein für sie relativ unbedeutendes Projekt ablehnte.

Die mangelnde Begeisterung der meisten EU-Mitgliedstaaten für EUFOR war bereits am Text der Gemeinsamen Aktion vom Oktober 2007 abzulesen. Das Mandat wurde auf 12 Monate beschränkt und die Operation sollte nur die Zeit überbrücken, bis VN-Einheiten stationiert werden konnten. Zudem wurden die auf die Gemeinschaft umlegbaren Kosten auf rund ein Fünftel des Gesamtaufwands begrenzt. Da die verbleibenden Kosten nach dem Prinzip »costs lie where they fall« von den jeweiligen Truppenstellern getragen werden müssen, musste Frankreich entgegen seiner ursprünglichen Hoffnung den Löwenanteil des Einsatzes aus eigenen Mitteln finanzieren. Noch deutlicher zeigte sich das Desinteresse der anderen Mitgliedstaaten darin, dass konkrete Truppenzusagen ausblieben. Großbritannien und Deutschland hatten von vornherein ausgeschlossen, eigene Truppen bereitzustellen. Schweden war anfangs am Posten des Kommandeurs interessiert, was sich nach einem ersten Besuch im Feld allerdings änderte. Außerdem reduzierte das Land die Zahl der in Aussicht gestellten Truppen.²⁴ Der als EUFOR-Kommandeur eingesetzte irische General Patrick Nash musste die auf Basis einer Fact Finding Mission im August 2007 zunächst als notwendig erklärte Truppengröße von 4300 auf 3700 Soldaten reduzieren, selbst nachdem Frankreich sein Kontingent von 1500 auf 2000 aufgestockt hatte. Insgesamt mussten zwischen November 2007 und Januar 2008 fünf Truppenstellerkonferenzen stattfinden, bis die Zusagen für die – schon reduzierte – Truppengröße vorlagen. Die EU-Staaten sträubten sich aber weiterhin, für genug Helikopter zu sorgen, die für die Mobilität der Truppen in dem riesigen Einsatzgebiet von 350 000 Quadratkilometern unerlässlich waren. Die erforderliche Anzahl konnte schließlich erst durch einen Beitrag Russlands erreicht werden, das sich damit erstmals an einem Militäreinsatz der EU beteiligte.

Volle sechs Monate waren zwischen der ersten Absichtserklärung des Europäischen Rats zur Entsendung einer Operation und den notwendigen

²³ Streitpunkte waren etwa Sarkozys Pläne für eine Mittelmeerunion, sein Angebot einer nuklearen Zusammenarbeit an Libyen, des Weiteren deutlich divergierende Positionen über die Wirtschaftspolitik und die Rolle der Europäischen Zentralbank und nicht zuletzt der Konflikt um die Reform des wirtschaftlich angeschlagenen europäischen Flugzeugbauers Airbus.

²⁴ Zu den Schwierigkeiten bei der Truppengenerierung vgl. Assembly of WEU, *Recommendation 818 on the European Union Mission in Chad: EUFOR Tchad/RCA*, 4.6.2008, <www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2007.php#P205_25790> (Zugriff am 6.6.2009).

Personal- und Materialzusagen vergangen. Der Einsatz konnte erst im März 2008 beginnen, obwohl er ursprünglich für November 2007 geplant war. Diese erhebliche Verzögerung entstand, weil die Mitgliedstaaten nicht bereit waren, die nötigen Kapazitäten aus den eigenen Armeen zur Verfügung zu stellen oder zu ihrer Finanzierung beizutragen. So scheiterte etwa der Einsatz der in Bereitschaft stehenden Nordic Battlegroup der EU (1500 Soldaten) unter anderem an der Weigerung der Mitgliedstaaten, die Kosten für deren Einsatz gemeinsam zu übernehmen. Das Zaudern der Mitgliedstaaten zeigt deutlich, dass ihre Zustimmung zur Entsendung von EUFOR nicht primär auf den Willen zurückzuführen ist, mit der Operation zu einer Verbesserung der Situation im Krisengebiet beizutragen. Dieses Desinteresse noch verstärkt haben dürfte das hohe Gefahrenpotential für Personal und Ausrüstung, das die Rebellenangriffe vom November 2007 in der Region Abéché noch einmal deutlich gemacht hatten.

Die Umsetzung des Mandats: Kleines Feigenblatt ohne große Wirkung

Die Stationierung einer eigenständigen Militäroperation im Osten des Tschad wäre selbst in Friedenszeiten eine enorme logistische Herausforderung. In der trockenen Gegend gibt es keine ausreichende Versorgung mit Wasser und Lebensmitteln, auch für Treibstoffe und andere Verbrauchsgüter existiert kein verlässliches Infrastrukturnetz. Die nächstgelegenen Häfen befinden sich Tausende Kilometer entfernt in Kamerun und Libyen, asphaltierte Straßen fehlen ganz und die wenigen Landepisten können von schweren Transportmaschinen nicht angeflogen werden. Bei einem europäischen Einsatz wäre ein Großteil der Truppen mit der Eigenversorgung beschäftigt, so dass nur kleine Kontingente zur Verfügung stünden, um die Aufgaben des Mandats zu erfüllen. Die VN hatten in ihrem ersten Konzept für eine Militäroperation im Tschad eine Truppengröße von rund 11 000 Soldaten empfohlen, die auch unabhängige Beobachter als realistisch beurteilten.²⁵ In den Überlegungen zu einer VN-Nachfolgemission der EUFOR war die Rede von einer Truppenstärke von über 6000 zuzüglich eines weiteren Bataillons, das »over the horizon« in Bereitschaft stehen solle.²⁶ Im Gegensatz zu diesen Planungen der VN fällt die mehrfache Reduzierung der EUFOR-Truppenstärke auf zuletzt 3300 effektiv vor Ort eingesetzte Soldaten²⁷ auf. Sie macht deutlich, dass die Einsatzplanung der EU sich an den verfügbaren Mitteln statt an einer erfolgreichen Mandatserfüllung orientierte. Zahlreiche Beobachter hatten bereits vor Entsendung kritisiert, die von den EU-Mitgliedstaaten bereitgestellten

²⁵ Siehe etwa Björn H. Seibert, *African Adventure? Assessing the European Union's Military Intervention in Chad and the Central African Republic*, Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology (MIT), November 2007 (MIT Security Studies Program Working Paper).

²⁶ United Nations, *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in the Central African Republic and Chad*, S/2008/601, New York, 12.9.2008.

²⁷ Ebd.

Ressourcen seien vollkommen unzureichend, und auf eine Diskrepanz zwischen erklärten Zielen und gewählter Militärstrategie hingewiesen.²⁸

Deshalb konnte die Operation nur eine ihrer Aufgaben vollständig bewältigen, nämlich das zivile VN-Personal zu schützen. Die Lage der Zivilbevölkerung dagegen konnte sie nicht spürbar verbessern. Dies liegt jedoch zum Großteil bereits in der Formulierung des Mandats begründet, in dem der Schutz von Vertriebenen im Vordergrund steht, obwohl deren Lager auch vor der Ankunft von EUFOR kaum je bewaffneten Angriffen ausgesetzt waren. Dass solche Attacken auch weiterhin ausblieben, kann sich die Operation daher nicht als Erfolg anrechnen. Im Gegenteil, in den Lagern verschlechterte sich die Sicherheitslage, wie ein gemeinsamer EU/VN-Evaluierungsbericht vom September 2008 dokumentierte. Neben alltäglicher sexueller Gewalt und anderen Menschenrechtsverletzungen war zu beobachten, dass sich die Lager immer mehr militarisierten, etwa indem unkontrolliert Kindersoldaten rekrutiert wurden.²⁹ Der VN-Sonderbeauftragte für Binnenflüchtlinge kam ein halbes Jahr später zu demselben ernüchternden Ergebnis.³⁰

Auch das dritte Ziel – die Verbesserung der allgemeinen Sicherheitslage, damit die Vertriebenen zurückkehren konnten – wurde verfehlt. Wohl nahmen gewalttätige Überfälle in denjenigen Gebieten um bis zu 30% ab, in denen regelmäßig patrouilliert wurde.³¹ Allerdings wurden EUFOR-Truppen meist in der Nähe von Flüchtlingslagern und größeren Verkehrsadern und nicht allzu weit von den EUFOR-Basislagern eingesetzt. Daher war diese positive Entwicklung nur in Teilen des Einsatzgebiets zu beobachten.

Die EUFOR-Strategie einer »Abschreckung durch Präsenz« zeigte zudem insbesondere bei den Rebellenbewegungen Wirkung, so dass Angriffe auf Regierungseinrichtungen während des gesamten Einsatzes der Operation weitgehend unterblieben. Gewalt gegen die Zivilbevölkerung hatten aber nicht Rebellen ausgeübt, die die nationale Regierung in N'djamena übernehmen wollten, sondern lokal agierende, meist ethnisch motivierte Gruppen. Die erste Welle der Vertreibungen im Tschad Ende 2005 war zwar zunächst von sudanesischem Boden ausgegangen. Dann jedoch entwickelte sich sehr schnell eine rein tschadische Dynamik: Als sich der Machtkampf um die Regierungsgewalt in N'djamena zuspitzte, wurde die tschadische Armee nicht etwa zum Schutz der Zivilbevölkerung eingesetzt, sondern sogar aus der Region abgezogen. Nun bewaffnete die tschadische Regierung ihr nahestehende Gruppierungen zur Bildung von Selbstvertei-

²⁸ Vgl. Seibert, *African Adventure?* [wie Fn. 25], S. 41. Für eine kritische Betrachtung der EUFOR vor Entsendung siehe auch Denis M. Tull, *Tschad-Krise und die Operation EUFOR Tschad/ZAR*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008 (SWP-Aktuell 15/2008).

²⁹ United Nations, *Report of the Secretary-General* [wie Fn. 26].

³⁰ United Nations, »Le Représentant du Secrétaire Général pour les droits de l'homme des personnes déplacées en appelle à la responsabilité de l'Etat tchadien envers les personnes déplacées«, *UN Press Release*, 11.2.2009.

³¹ Council of the European Union, *The European Union's Actions in the Context of EUFOR Tchad/RCA*, Brüssel, 8.12.2008, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081208-EU_actions_in_the_context_of_EUFOR_Tchad-RCA.pdf> (Zugriff am 6.6.2009).

digungsgruppen. Letztere nutzten die Waffen bald auch dazu, alte Konflikte mit benachbarten Ethnien gewaltsam auszutragen, und lösten damit eine weitere Eskalation aus. Das gesellschaftliche Gefüge brach weitgehend zusammen, vor allem weil staatliche Ordnungsmacht fehlte, Schusswaffen leicht zugänglich waren und die Bevölkerung brutale Übergriffe und Vertreibungen über sich ergehen lassen musste. Straßenraub wurde zu einer verbreiteten Einkommensquelle, so dass sich die Menschen vor allem in Dörfern und auf abgelegenen Straßen in akuter Gefahr befanden. Die allgemeine Unsicherheit für die Zivilbevölkerung verschärfte sich während des EUFOR-Einsatzes sogar noch. Auch humanitäre Hilfsorganisationen wurden mehrfach Opfer gezielter Raubüberfälle, bei denen 2008 vier Mitarbeiter getötet wurden. Im November 2008 musste die Versorgung der Städte Dogdore und Ade, die rund ein Fünftel aller Vertriebenen aufgenommen hatten, vorübergehend eingestellt werden, da EUFOR in keiner der beiden Städte einen Standort unterhielt und die Sicherheit der Helfer nicht gewährleisten konnte.³² Im EU/VN-Evaluierungsbericht 2008 wurde entsprechend festgestellt, dass die vorherrschenden Bedingungen eine Rückkehr der Binnenvertriebenen nicht zuließen.

Diese Beispiele zeigen zunächst, dass EUFOR personell und materiell nicht ausreichend ausgestattet war, um ihre im Mandat festgelegten Aufgaben zu erfüllen. Überfälle auf offener Straße gingen nur in Gebieten zurück, in denen regelmäßig Patrouillen stattfanden. Für flächendeckende Patrouillen hätte die Operation ein Vielfaches an Personal benötigt. Die Militarisierung in den Lagern zeigt jedoch auch, dass das Mandat grundsätzlich nicht dazu taugte, die Situation dauerhaft zu verbessern. Da EUFOR (und MINURCAT) weder in den Lagern selbst noch im direkten Grenzgebiet zum Sudan eingesetzt werden konnte, war von vornherein ausgeschlossen, dass sie die dortigen Entwicklungen positiv beeinflusste.

Nicht nur das Ausbleiben positiver Veränderungen ließe sich an der Operation bemängeln. Die Kritik ließe sich noch zuspitzen, nämlich dass die Präsenz der Operation sogar den tschadischen Machtkampf zwischen Regierung und Rebellen verschärfte, der weder in der offiziellen Begründung für den Einsatz noch in der Konfliktanalyse auftauchte. Dass ausgerechnet Anfang Februar 2008 ein weiterer Putschversuch im Tschad stattfand, lässt sich mit der direkt bevorstehenden Stationierung von EUFOR erklären. Präsident Déby nutzte diesen erneut mit französischer Unterstützung niedergeschlagenen Rebellenangriff als Vorwand, um auch gegen die zivile Opposition vorzugehen. Obwohl die Delegation der EU-Kommission in N'djamena im Vorjahr noch ein politisches Abkommen (»Abkommen vom 13. August«) zwischen Regierung und politischen Parteien über die Ausrichtung von Neuwahlen vermittelt hatte, reagierte die EU kaum auf die Verhaftung und vermutliche Tötung von Oppositionsführern.³³

³² Internal Displacement Monitoring Centre, *Renewed Attacks Threaten IDPs and Humanitarian Operations*, 6.11.2008, <www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/CJAL-7LBRFR?OpenDocument> (Zugriff am 2.6.2009).

³³ Der Sprecher des Parteienbündnisses CPDC (Coordination des partis politiques pour la défense de la constitution), Ibn Omar Saleh, wurde am 3. Februar 2008 von Militärs ver-

Der EU mangelt es an Verständnis für die komplexen Hintergründe des Konflikts im Tschad. Bezeichnend dafür ist, dass sie zwar das Mandat des EU-Sonderbeauftragten für den Sudan auf das Einsatzgebiet von EUFOR erweiterte, ihn aber nicht beauftragte, die Vermittlerrolle der EU-Kommission in der Hauptstadt N'djamena fortzuführen.³⁴ Die Umsetzung des von der EU-Kommission vermittelten Abkommens vom 13. August ist wegen fehlenden internationalen Drucks inzwischen weitgehend zum Erliegen gekommen. Die EU hat sich also mit EUFOR zu einem parteiischen Akteur in einem andauernden Bürgerkrieg gemacht. Indem sie sich darüber hinaus faktisch vom Abkommen des 13. August distanzierte, beraubte sie sich der Instrumente, diesen Konflikt politisch zu beeinflussen.

Relevanz und Einordnung

EUFOR Tchad/RCA kann nicht als genuine Maßnahme einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik bezeichnet werden, denn weder baute sie auf einer allgemein akzeptierten Lagebeurteilung auf noch hatte sie die Förderung gesamteuropäischer Interessen zum Ziel. Vielmehr hat mit dieser Operation ein einzelnes Mitgliedsland erfolgreich seine Partikularinteressen europäisiert. Dies ist in der europäischen Außenpolitik kein Einzelfall. Dennoch hebt sich die Entscheidung für EUFOR von vergleichbaren Fällen ab, denn die EU hat es für die Verfolgung nationaler Interessen billigend in Kauf genommen, dass der gute Ruf der Europäer in Sachen Konfliktmanagement beschädigt wurde. Als ehemalige Kolonialmacht im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik gilt Frankreich in beiden Ländern keineswegs als neutral. Weil die EUFOR-Kontingente zu mehr als 50% aus französischen Soldaten bestanden, betrachteten die tschadischen Rebellen EUFOR nicht als unparteiische Operation zum Schutz der Zivilbevölkerung, sondern als Instrument der tschadischen Regierung zur Unterdrückung der Rebellion.³⁵

Die Zweifel an der Neutralität waren durchaus berechtigt. Wenige Wochen nach Übergabe der militärischen Aufgaben der Operation an

haftet und wahrscheinlich ermordet. Eine auf internationalen Druck eingesetzte Untersuchungskommission blieb ohne Ergebnis. Siehe *Rapport de la Commission d'Enquête sur les événements survenus en République du Tchad du 28 janvier au 08 février 2008 et leurs conséquences*, 31.7.2008, <www.fidh.org/IMG/pdf/Notedesynttheserapportcommission.pdf> (Zugriff am 2.6.2009).

³⁴ Council of the European Union, *Council Joint Action 2008/110/CFSP of 12 February 2008 Amending and Extending the Mandate of the European Union Special Representative for Sudan*, Brüssel, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:038:0028:0031:EN:PDF>>.

³⁵ Im November 2007 erklärte die damals größte tschadische Rebellengruppe UFDD (Union of Forces for Democracy and Development) allen ausländischen Soldaten im Land den Krieg und sprach damit eine unverhohlene Warnung an die sich noch im Aufbau befindliche EUFOR aus, sich nicht in die tschadischen Machtkämpfe einzumischen. Vgl. »Des rebelles tchadiens menacent l'armée française et l'Eufor«, in: *Le Point*, 30.11.2007, <www.lepoint.fr/actualites-politique/2007-12-01/des-rebelles-tchadiens-menacent-l-armee-francaise-et-l-eufor/917/0/212548> (Zugriff am 6.6.2009).

MINURCAT im März 2009 griffen die Rebellen erstmals wieder Regierungseinrichtungen an. Dies deutet darauf hin, dass die Aufständischen sich seit Februar 2008 nur deshalb zurückgehalten hatten, weil EUFOR sich im Land befand. Solange dies der Fall war, hatte Präsident Déby Gelegenheit, seine Armee in aller Ruhe wieder aufzubauen. Gleichzeitig konnte er die Darfur-Rebellen ungestört weiter unterstützen, weil das eingeschränkte Mandatsgebiet von EUFOR und MINURCAT hier ein Eingreifen nicht zuließ. Es besteht wenig Zweifel daran, dass der Angriff der Darfur-Rebellenbewegung Justice and Equality Movement (JEM) auf die sudanesishe Hauptstadt Khartum im Mai 2008 ohne Débys Unterstützung nicht stattgefunden hätte. Diese zwar indirekte, aber deshalb nicht weniger wirksame Parteinahme der ESVP-Operation für Déby – sowohl im innertschadischen Machtkampf als auch im regionalen Konflikt zwischen N'djamena und Khartum – hat der Reputation der EU als unvoreingenommenem Vermittler in der Region Schaden zugefügt.

Auch auf internationalem Parkett lässt sich die Operation kaum als Erfolg verbuchen. Die Kooperation mit den Vereinten Nationen mag zwar auf technischer Ebene zu einem besseren Verständnis der Arbeitsweise beider Organisationen geführt haben. Von einem Musterbeispiel für einen effektiven Multilateralismus kann aber keine Rede sein, denn die Zusammenarbeit basierte nicht etwa auf Übereinstimmung (oder Komplementarität) gemeinsamer Politikziele, sondern auf dem Durchsetzungsvermögen Frankreichs im VN-Sicherheitsrat und im Europäischen Rat. Mit dem Ende der EUFOR-Operation sind die VN zu einer unabhängigeren Einschätzung des Konflikts zurückgekehrt, die schon Kofi Annans klarer Ablehnung einer Militäroperation zugrunde lag. In ihrem Bericht zur Vorbereitung der Übernahme der militärischen MINURCAT-Komponente forderten die VN die tschadische Regierung ausdrücklich auf, Verantwortung für die dauerhafte Lösung der Krise zu übernehmen: Der Tschad solle die Unterstützung für sudanesishe Rebellen aufgeben und einen ernsthaften Dialog mit der zivilen Opposition beginnen, um die Demokratisierung des politischen Systems voranzubringen.³⁶ Dass diese Themen auf Betreiben der Franzosen aus dem ersten MINURCAT-Mandat explizit ausgeschlossen wurden, dürfte in New York nicht unbedingt Vorfreude auf eine künftige Zusammenarbeit mit der EU verbreitet haben.

Die Erfahrungen mit EUFOR Tchad/RCA haben zwei altbekannte Erkenntnisse der Konfliktforschung bestätigt, nämlich erstens, dass eine Militäroperation ohne begleitenden politischen Prozess keinen dauerhaften Frieden erzwingen kann, und zweitens, dass ernsthafte Friedensbemühungen langfristig angelegt sein müssen. Will sich die EU als ernstzunehmender Akteur im internationalen Krisenmanagement etablieren, sollte sie künftig diesen beiden Regeln mehr Beachtung schenken.

Positive Erfahrungen mit EUFOR finden sich eher außerhalb ihres Mandats. So konnte die EU mit ihrem bislang größten Militäreinsatz demons-

³⁶ United Nations, *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in the Central African Republic and Chad*, S/2008/760, New York, 4.12.2008.

trieren, dass die ESVP-Reformen der letzten Jahre sie auch zu größeren Operationen befähigen. Hier muss die hervorragende logistische Leistung der Operation hervorgehoben werden – auch wenn die bereits vorhandene Infrastruktur der französischen Militärbasen einen entscheidenden Vorteil bot, der in anderen Einsatzgebieten nicht gegeben sein wird. Schließlich sind die Erfahrungen in der operativen Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen zu nennen, die für künftige Einsätze vorteilhaft sein können. Die klare Aufgabentrennung zwischen EUFOR und MINURCAT ermöglichte eine reibungslose Kooperation vor Ort. Allerdings gab es angesichts der insgesamt begrenzten Aktivitäten von MINURCAT auch wenig Raum für Missverständnisse.

Am Beispiel der Operation sind auch erneut spezifische Schwächen der EU deutlich geworden. Das Fehlen gemeinsam definierter außenpolitischer Interessen der Union und die »opt out«-Mechanismen im Rahmen der ESVP haben Strukturen geschaffen, die es einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre nationalen Eigeninteressen zu europäisieren. Insbesondere die kleineren Staaten verzichten dabei auf eine aktive Mitgestaltung der europäischen Außenpolitik, erhoffen sich dafür aber Zugeständnisse bei Verhandlungen zu innereuropäischen Fragen. Die EU wird Mechanismen entwickeln müssen, um die Dominanz der großen Mitgliedstaaten in der Außenpolitik einzuschränken. Der geplante Europäische Auswärtige Dienst kann ein wichtiger Schritt in diese Richtung sein, da seine Konfliktanalysen vermutlich weniger von nationalen Interessen geprägt sein werden. Der Dienst könnte auch die Kohärenz zwischen den verschiedenen Säulen der EU spürbar fördern, etwa indem die Arbeit der Kommission (im Falle des Tschad beispielsweise die Vermittlung des Abkommens vom 13. August) bei den Entscheidungen des Rates stärker berücksichtigt wird.

Schlussfolgerungen

Die Operation EUFOR Tschad/RCA hat ihre Ziele nicht erreicht. Die Sicherheitslage der Bevölkerung blieb während des gesamten Einsatzes prekär, so dass es misslang, Bedingungen für eine Rückkehr der Vertriebenen zu schaffen. Auch im weiteren Sinne ist die Operation fehlgeschlagen, da sie statt zu einer Lösung der nationalen und regionalen Konflikte eher – wenn auch indirekt – zu deren Verschärfung beigetragen hat. Die wichtigsten Gründe für diesen Misserfolg lagen in der unzureichenden und fehlerhaften Analyse der Konfliktursachen sowie im mangelnden Willen der EU-Mitgliedstaaten, die nötigen Ressourcen bereitzustellen, was wiederum damit zusammenhängt, dass EUFOR als französisches und nicht als europäisches Projekt wahrgenommen wurde.

Die EU hat es erneut versäumt, ihr weitgehend noch ungenutztes Potential als Vermittler in internationalen Krisen effektiv einzusetzen. Gerade in Afrika kann die Union auf das umfassende Wissen und die hervorragenden Kontakte ihrer Mitgliedstaaten zurückgreifen, ohne dem Generalverdacht postkolonialer Machtgelüste ausgesetzt zu sein. Damit besitzt die EU

gegenüber anderen Akteuren einen deutlichen Vorteil. Im Tschad hat die EU auch weiterhin die Chance, einen ernsthaften und erfolgversprechenden politischen Prozess anzustoßen. Dazu muss es ihr aber gelingen, Frankreichs unbestritten vorhandenen Einfluss in N'djamena zu nutzen, ohne sich gleichzeitig von französischen Interessen abhängig zu machen.

Die Marineoperation der EU im Golf von Aden (EU NAVFOR Atalanta): Vorbei am Problem – die Piraterie nimmt zu, die Ursachen bleiben

Annette Weber

Binnen eines Jahres – von 2007 auf 2008 – verzehnfachte sich die Zahl der Piratenangriffe auf Handelsschiffe im Golf von Aden¹, von denen jedes Jahr mehr als 20 000 diese Wasserstraße passieren. Der finanzielle Verlust durch Piraterie weltweit wird auf mehrere Milliarden US-Dollar per annum geschätzt.² Da der Seehandel zwischen dem Mittelmeer und Asien hauptsächlich durch den Suezkanal und den Golf von Aden geleitet wird, setzte die beträchtliche Zunahme seeräuberischer Vorfälle vor allem Europa unter Handlungsdruck. Schon zuvor hatten Piraten immer mehr Schiffe des Welternährungsprogramms und damit die Hilfslieferungen an die Zivilbevölkerung in Somalia gekapert. In seiner Resolution 1838 vom 7. Oktober 2008 stellte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Bedrohung des Weltfriedens durch den Konflikt in Somalia fest, die durch die Seeräuberei noch verschärft wird. Zwar hatte sich die internationale Gemeinschaft bis dahin durchaus im Golf von Aden engagiert: nämlich mit einer Operation im Rahmen der Operation Enduring Freedom (OEF), der sogenannten Combined Task Force 150 (CTF 150) gegen den internationalen Terrorismus, und darüber hinaus mit NATO-Schiffen. Dies reichte jedoch nicht aus, um die Überfälle auf See zu unterbinden.

Deshalb entschied die Europäische Union am 10. November 2008, eine maritime Operation am Horn von Afrika zu beginnen, um ihre Handelsinteressen zu sichern und die humanitäre Situation in Somalia zu verbessern. EU Naval Force (NAVFOR) Atalanta ist die erste maritime Operation der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Sie soll insbesondere den Schiffen des Welternährungsprogramms Geleitschutz geben, die zivile Schifffahrt in der Region schützen und die Piraterie bekämpfen. Letzteres wird allerdings kaum möglich sein. EU NAVFOR will weder die Situation auf dem somalischen Festland stabilisieren, noch geht sie die Ursachen der Seeräuberei im Golf von Aden an. Ohne Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Dimension des Piraterieproblems wird Atalanta vielleicht ein »end date«, damit aber noch keinen »end state« erreichen.

¹ Vgl. die Statistik in ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery against Ships. Annual Report 2009*, Barking: ICC IMB, 2009, S. 23f. Von Januar bis September 2009 sind mehr als 168 Piratenangriffe dokumentiert. Zwischen 2003 und 2007 waren maximal 18 Angriffe (2003) pro Jahr zu verzeichnen. 2007 gab es deren 13, 2008 bereits mehr als 130. Vgl. auch Bjørn Møller, *Piracy, Maritime Terrorism and Naval Strategy*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), Februar 2009 (DIIS Report 2/2009), S. 9.

² Peter Chalk, *The Maritime Dimension of International Security. Terrorism, Piracy, and Challenges for the United States*, Santa Monica u.a.: RAND, 2008 (RAND Project Air Force), S. 16.

Das Zustandekommen der Operation und ihr Mandat

Im Jahr 2008 stieg die Zahl der Angriffe gegen Handelsschiffe rapide. Damit verbunden waren immer mehr Entführungen und Lösegeldforderungen. Die Reeder verlangten besseren Schutz für ihre Schiffe und setzten die europäischen Regierungen unter Druck. Der größte Versicherer, Lloyd's of London, hatte die Region als »War Risk Region« eingestuft, so dass für Handelsschiffe deutlich höhere Versicherungsprämien fällig waren. Trotz anfänglicher Zurückhaltung Großbritanniens und Italiens beschloss der Europäische Rat, eine maritime Operation zum Schutz der Hilfslieferungen und der Handelswege zu entsenden. Deutschland war hier eine treibende Kraft: Seit Beginn von Atalanta stellte die Deutsche Marine zunächst ein, später zeitweise bis zu vier Schiffe und will sich langfristig mit zwei Fregatten beteiligen. Die Kommandostruktur – das sogenannte Operations Headquarters in Northwood bei London – wird von Großbritannien geleitet.³

Frankreich hatte in der zweiten Hälfte 2008 die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union inne und setzte sich in dieser Zeit nachdrücklich für eine europäische Operation ein. Die Umstände dafür schienen günstig, denn das Unterfangen war offensichtlich machbar, nützlich und legitim zugleich. Gedacht war an eine rein militärische maritime Operation, die wenig Gefahren für die entsandten Truppen barg, da sie nicht in den Konflikt auf dem somalischen Festland involviert sein würden. Sie diente eindeutig einem humanitären Ziel (Versorgung der Bevölkerung in Somalia) und darüber hinaus europäischen Handelsinteressen. Außerdem war sie von der Übergangsregierung des Landes selbst angefragt worden und wurde vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unterstützt. Zudem wollte Präsident Nicolas Sarkozy Frankreich eine Führungsposition im europäischen Verbund sichern. Für die französische Beteiligung sprach auch, dass Frankreich in Dschibuti eine strategisch wichtige Militärbasis besitzt, die sich für die ESVP-Operation nutzen lässt.

Mit seinem außergewöhnlichen Engagement bei der Operation will Deutschland zwar auch seinen multilateralen Verpflichtungen nachkommen. In diesem Sinne kann man die Beteiligung an Atalanta als gewissen innereuropäischen Ausgleich für die deutsche Truppenreduzierung am Balkan werten. Wichtiger aber war für die Bundesregierung, ihre nationalen Wirtschaftsinteressen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU abzusichern. Immerhin betreiben deutsche Reeder – wenn auch nicht unter deutscher Flagge – die drittgrößte Handelsflotte und die größte Containerflotte weltweit. Laut International Maritime Bureau in Kuala Lumpur ist Deutschland das am stärksten von Piraterie betroffene Land.⁴ Allein das Volumen des Handels zwischen

³ Informationen zu EU NAVFOR Atalanta finden sich auf der Website des Europäischen Rates, <www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1518&lang=en>. Eine aktualisierte Übersicht aller Truppensteller am Golf von Aden liefert Thomas Wiegold in seinem Blog »Augen geradeaus!«, *Focus online*, <<http://wiegold.focus.de/>>.

⁴ Andreas Uhl, »Gemeinsam gegen die Piraten. Mit Atalanta auf Erfolgskurs am Horn von

Deutschland und China, der weitgehend über diese Seeroute abgewickelt wird, beläuft sich auf 84 Milliarden US-Dollar (2007).⁵ Deutschland als großes Exportland ist von diesem Seeweg abhängig, mehr als 92% des deutschen Außenhandels verlaufen über maritime Handelswege.⁶

Mit der ESVP-Operation sollen also nicht in erster Linie Konflikte bearbeitet, sondern europäische Handelsinteressen verteidigt werden. Am 2. Dezember 2008 verlängerte der VN-Sicherheitsrat mit seiner Resolution 1846 (2008) die Ermächtigung, auch in somalischen Hoheitsgewässern Seeräuber zu bekämpfen, bis zum 2. Dezember 2009. Am 30. November 2009 bestätigte er, dass die Operation EU NAVFOR Atalanta ein weiteres Jahr tätig sein soll.⁷ Am 10. November 2008 hatte sie der Europäische Rat beschlossen.⁸

Was will die EU leisten?

Die Gemeinsame Aktion 2008/851/GASP vom 10. November 2008 legte das Mandat für die EU-Operation fest. Ihre Einsatzregeln erlauben den beteiligten Truppen, robust gegen Piraten vorzugehen. Schon die Sicherheitsratsresolution 1838 vom 7. Oktober 2008 ermöglicht es der internationalen Gemeinschaft im Rahmen von Kapitel VII der VN-Charta, Piraterie zu bekämpfen. Das Atalanta-Mandat enthält mit Bezug auf die Sicherheitsratsresolutionen 1814 (2008), 1816 (2008) und 1838 (2008) folgende Aufgaben:⁹

- ▶ Schutz für die Schiffe des Welternährungsprogramms (World Food Programme, WFP) unter anderem durch die Präsenz bewaffneter Kräfte an Bord dieser Schiffe, insbesondere wenn sie die Hoheitsgewässer Somalias durchqueren;
- ▶ im Einzelfall und bei Bedarf Schutz ziviler Schiffe im Operationsgebiet;
- ▶ Überwachung der Gebiete vor der Küste Somalias, einschließlich der somalischen Hoheitsgewässer, die Gefahren für maritime Tätigkeiten, insbesondere den Seeverkehr, bergen;
- ▶ Ergreifen erforderlicher Maßnahmen, einschließlich des Einsatzes von Gewalt, zur Abschreckung, Verhütung und Beendigung seeräuberischer

Afrika«, in: *Internationale Politik*, (Juni 2009), S. 60.

⁵ Siehe dazu Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), »Wirtschaftliche Beziehungen – China«, <<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Aussenwirtschaft/Bilaterale-Wirtschaftsbeziehungen/laenderinformationen,did=316542.html>>.

⁶ Flottenkommando der Marine, *Jahresbericht 2008. Fakten und Zahlen zur maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland*, Glücksburg, 1.9.2008, S. 31.

⁷ Siehe United Nations Security Council, *Resolution 1897*, S/RES/1897 (2009), New York, 30.11.2009.

⁸ Am 10. Dezember 2008 stimmte das Bundeskabinett dem Antrag der Bundesregierung zu, sich an der Operation zu beteiligen. Neun Tage später sprach sich auch der Deutsche Bundestag mit deutlicher Mehrheit dafür aus.

⁹ Für Ratsbeschlüsse und Rechtsgrundlagen der Operation siehe Council of the European Union, *Council Joint Action 2008/851/CFSP on a European Union Military Operation to Contribute to the Deterrence, Prevention and Repression of Acts of Piracy and Armed Robbery off the Somali Coast*, L301/33, 10.11.2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:301:0033:0037:EN:PDF>>.

Handlungen oder bewaffneter Raubüberfälle, die im Operationsgebiet begangen werden könnten;

- ▶ Aufgreifen, Festhalten und Überstellen von Personen, die in Verdacht stehen, seeräuberische Handlungen oder bewaffnete Raubüberfälle begangen zu haben, sowie Beschlagnahme der Seeräuberschiffe, der Ausrüstung und der erbeuteten Güter. Diese Maßnahmen erfolgen im Hinblick auf die eventuelle Strafverfolgung durch Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder aufnahmebereite und zur Strafverfolgung bereite Drittstaaten;
- ▶ Herstellung einer Verbindung zu den Organisationen und Einrichtungen sowie zu den Staaten, die in der Region zur Bekämpfung seeräuberischer Handlungen und bewaffneter Raubüberfälle vor der Küste Somalias tätig sind, sowie zu der im Rahmen von Enduring Freedom agierenden Seestreitkraft Combined Task Force 150.

Laut Ratserklärung vom 3. Juni 2009 gehört auch der Schutz der Versorgungsschiffe für die Mission der Afrikanischen Union (AMISOM), die mit 5600 Soldaten an Land stationiert ist, zu den Aufgaben von Atalanta.

Bereitstellung und Ausstattung der Operation

Vom Ratsbeschluss zur Entsendung von EU NAVFOR am 10. November 2008 bis zu deren Beginn am 8. Dezember verging nur ein Monat. Sie war unter anderem deshalb so schnell einsatzbereit, weil mehrere Truppensteller schon in anderen Operationen (OEF, NATO) mit Kriegsschiffen in der Region präsent waren.¹⁰ Drei Monate nach ihrem Beginn war Atalanta im Verbund mit einer NATO- und zwei OEF-Operationen und sechs Kriegsschiffen unter nationalem Kommando vor der Küste Somalias aktiv. Im Sommer 2009 wurden der ESVP-Operation Kriegsschiffe aus Spanien, Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden und Griechenland zur Verfügung gestellt. Holland und Norwegen sind seit August 2009 beteiligt.

Die EU-NAVFOR-Einsatzleitung mit ihrem rotierenden Kommando soll für ein einheitliches Auftreten der beteiligten EU-Mitgliedstaaten sorgen. Das Hauptquartier in Northwood (Großbritannien) koordiniert die Einsätze: sowohl die Begleitung der Schiffe des Welternährungsprogramms als auch den West-Ost Sicherheitskorridor für die Group Transits der Handelsschiffe durch den Golf von Aden. Vom Hauptquartier gehen die Befehle an die Kommandoebene auf See, die alle vier Monate von einer anderen beteiligten Nation übernommen wird. Weiterhin wurde ein maritimes Sicherheitszentrum (Maritime Security Centre (Horn of Africa), MSC (HOA)) eingerichtet, das ebenfalls dem Kommando in Northwood unterstellt ist. Das Zentrum informiert Handelsschiffe über aktuelle Gefahren im Golf von Aden und dem Indischen Ozean, vor allem vor Somalias Küsten. Die

¹⁰ Die deutsche Fregatte »Mecklenburg-Vorpommern« blieb allerdings zunächst mit dem Auftrag Terrorbekämpfung in die OEF-CTF 150 eingebunden, während für Atalanta die Fregatte »Karlsruhe« entsandt wurde. Erst am 29. Juni 2009 wurde auch die »Mecklenburg-Vorpommern« Atalanta unterstellt. Mittlerweile sind alle deutschen Kontingente, die an OEF teilgenommen hatten, Teil von EU NAVFOR.

Schiffe können sich beim MSC (HOA) registrieren lassen, um in geschützten Konvois zu fahren.¹¹

Für die zunächst angesetzten zwölf Monate soll Atalanta mit mindestens sechs Kriegsschiffen, mehreren Aufklärungsflugzeugen und bis zu 1500 Soldaten operieren. Im Juli 2009 waren elf Kriegsschiffe, drei Versorgungsschiffe und drei Aufklärungsflugzeuge im Einsatz.¹² Die Kosten für den Einsatz von Schiffen, Flugzeugen und Soldaten tragen die Mitgliedstaaten. Allein Deutschland hat für eine einjährige Operation zunächst rund 50 Millionen Euro veranschlagt. Für den laufenden Betrieb von EU NAVFOR, etwa des Hauptquartiers, wurden im ersten Jahr 8,3 Millionen Euro bereitgestellt.¹³ Sie werden über den Athena-Mechanismus finanziert, der eigens eingerichtet wurde, um gemeinsame Kosten von ESVP-Operationen zu verwalten.

Grundsätzlich ist Atalanta personell und finanziell ausreichend ausgestattet, um den Schutz der WFP-Lieferungen und der Handelsschiffe zu gewährleisten, sofern Letztere sich den Group Transits anschließen. Allerdings musste schon im Mai 2009 das Einsatzgebiet ausgeweitet werden, nachdem Piraten mehr als 500 Meilen von der Küste entfernt Handelsschiffe angegriffen hatten. In der Operation herrscht Einigkeit, dass es auch mit einem Vielfachen an Mitteln nicht möglich wäre, das Mandatsgebiet lückenlos zu überwachen.

Internationale Pirateriebekämpfung

Die europäische Operation war die erste mit einem Mandat, die Piraterie einzudämmen. Danach folgten weitere internationale Bemühungen. In seiner Resolution 1816 vom 2. Juni 2008 stellte der VN-Sicherheitsrat fest, dass der Weltfrieden (unter anderem) durch die Seeräuberei vor den Küsten Somalias bedroht sei. In der Folge wurden unterschiedliche Ansätze entwickelt, wie man der Piraterie Herr werden könne. Die USA hatten bereits unter dem Etikett »coalition of the willing« Einsätze in der Region geführt. Sie wie auch die NATO passten ihre bestehenden Operationen nun der neuen Situation an. Die Vereinigten Staaten hatten ihre 5. Flotte vor Ort und besitzen in Bahrain ein maritimes Hauptquartier (U.S. Naval Forces Central Command, NAVCENT). Mit der Combined Task Force 151 im Rahmen von OEF schufen sie eine spezielle Einsatzgruppe für den Kampf gegen die Seeräuberei und appellierten an andere Nationen, sich daran zu beteiligen. Die NATO verlegte Teile ihrer normalerweise im Mittelmeer operierenden Standing NATO Maritime Group 2 (SNMG 2) an

¹¹ Vgl. die Website des Maritime Security Centre (Horn of Africa) von EU NAVFOR Atalanta, <www.mschoa.eu/>.

¹² Vgl. die Übersicht auf der Website des Europäischen Rates, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/naviresjuin.pdf>.

¹³ Siehe dazu Council of the European Union, *EU Naval Operation against Piracy (EU NAVFOR Somalia – Operation ATALANTA)*, Mai 2009, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090507%20Factsheet%20EU%20NAVFOR%20Somalia%20-%20version%207_EN.pdf>.

den Golf von Aden, um die Schiffe des Welternährungsprogramms zu begleiten.

In seiner Resolution 1846 vom 2. Dezember 2008 begrüßte der VN-Sicherheitsrat neben einzelstaatlichen und NATO-Initiativen den Beschluss der EU vom 10. November 2008, eine Marineoperation zum Schutz der Schiffskonvois des WFP und anderer gefährdeter Schiffe einzurichten, um seeräuberische Handlungen und bewaffnete Raubüberfälle auf See vor der Küste Somalias zu bekämpfen. Schon im Juli 2008 hatte das Welternährungsprogramm den Sicherheitsrat um Eskorten für die Nahrungsmittelhilfe nach Somalia gebeten, da mehrere WFP-Schiffe angegriffen worden waren. Überdies hatte sich die Situation in Somalia selbst verschärft, weil das Land unter einer langen Dürre litt und viele Menschen wegen der anhaltenden Kämpfe aus Mogadischu geflohen waren.¹⁴ VN-Generalsekretär Ban Ki Moon hatte am 25. September 2008 bei der NATO angefragt, ob sie mit ihrer SNMG 2 den WFP-Hilfslieferungen Geleitschutz geben könne. Die NATO übernahm diese Aufgabe, zusammen mit Dänemark, Frankreich, Kanada und den Niederlanden. Später wurde diese Funktion als erstes Mandatsziel von EU NAVFOR Atalanta formuliert.

Kooperation mit anderen Akteuren?

Neben der EU-Operation im Golf von Aden versuchen nach wie vor zahlreiche weitere Akteure, Handelswege abzusichern oder gegen Piraterie vorzugehen. Im Frühsommer 2009 befanden sich knapp 40 Kriegsschiffe in der Region. Hier zeichnet sich ab, dass sich verschiedene Mandate vermischen, ohne dass eine Kooperationsstrategie geplant ist, geschweige denn schon vorliegt. In der NATO wurde über eine eigenständige weitere Piraterieoperation diskutiert: Ocean Shield sollte der ursprünglich bis zum 28. Juni 2009 befristeten Operation Allied Protector folgen. In diesem Zusammenhang warnte Bundesverteidigungsminister Franz Josef Jung vor einem »Schönheitswettbewerb«, in dem vorwiegend um Kompetenzen gestritten werde.¹⁵ Im Mandat von EU NAVFOR wird darauf hingewiesen,

¹⁴ World Food Programme, *Somalia Faces Dire Crossroads as Insecurity and Drought Combine*, 18.7.2008, <www.wfp.org/node/162>.

¹⁵ »Jung warnt vor Kompetenzgerangel bei Pirateriebekämpfung«, *Associated Press*, 11.6.2009. Neben der ESVP-Operation ist erstens die NATO-Mission Allied Protector zu nennen, die im August 2009 von der Operation Ocean Shield abgelöst wurde. Im Unterschied zu den Vorgängern besitzt diese ein erweitertes Mandat: So soll sie nicht nur die WFP-Schiffe schützen, sondern zusätzlich aktiv Piraterie bekämpfen. An dieser NATO-Mission sind Portugal, Kanada, die Niederlande, Spanien und die USA beteiligt. Die ursprünglich in diese Einsatzgruppe eingebundenen deutschen Einheiten wurden Atalanta unterstellt. Zweitens ist die Combined Task Force 150 vor Ort. Im Rahmen der Operation Enduring Freedom (OEF) zur Terrorismusbekämpfung ist sie unter wechselndem Kommando der Verbündeten in einer »coalition of the willing« aktiv. Frankreich, Großbritannien und Pakistan stellen Schiffe für die OEF-CTF 150. Kriegsschiffe aus Saudi-Arabien und Japan sind der CTF 150 zugeordnet, stehen aber unter nationalem Kommando. Die Mission wird von der US-Basis in Bahrain koordiniert. Drittens wurde innerhalb der OEF eigens eine Operation zur Pirateriebekämpfung geschaffen: die Combined Task Force 151. Die USA, Türkei und Singapur stellen Schiffe, Südkorea ist assoziiert. Viertens sind im Golf von

dass eine Verbindung zu anderen Operationen, Staaten oder Organisationen hergestellt werden müsse, welche Piraten in der Region bekämpfen. Auch dass einige EU-Mitgliedstaaten mit ihren Schiffen sowohl im Atalanta-Verbund als auch in nationalen Kontingenten aktiv sind, trägt zur Verwirrung bei. Hier sind mehr Abstimmung und Koordinierung gefragt, um mehr europäische Kohärenz in der Außen- und Sicherheitspolitik zu erzeugen.

Das Mandat der ESVP-Operation sieht formal keine Zusammenarbeit mit den anderen Einsätzen oder gar deren Koordination vor. Es lässt aber zu, dass sich nationale Kontingente kurzfristig und wechselweise EU NAVFOR, NATO oder OEF unterstellen. Deutsche Regierungsstellen schätzen das Mandat wegen seiner Flexibilität. Gerade weil es keine formale Koordination gebe, sei die Kommunikation zwischen den Kontingenten so unbürokratisch und einfach. Zumeist werde in den verschiedenen Operationen und Einzelkontingenten ad hoc entschieden, bei einem Angriff auf ein nahes Schiff Hilfe zu leisten.¹⁶ Die ambitionierten Pläne der NATO für Ocean Shield zeigten allerdings, dass nicht alle Akteure vor Ort den Führungsanspruch der europäischen Operation gleichermaßen positiv bewerteten. Als Grundlage der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO sollte die Vorstellung der »interlocking institutions« gelten. Am Horn von Afrika jedoch stellte sich diese eher als fragiles Nebeneinander dar.

Auf dem somalischen Festland ist darüber hinaus seit 2007 die Afrikanische Union im Rahmen einer Friedensmission präsent (African Union Mission in Somalia, AMISOM). Diese wurde vom VN-Sicherheitsrat in Resolution 1772 (2007) mandatiert und soll vor allem die Übergangsregierung (Transitional Federal Government, TFG) schützen.¹⁷ Wenn ESVP-Operationen auf dem afrikanischen Kontinent tätig waren, dann zumeist, um bestehende Missionen der Vereinten Nationen zu unterstützen. Atalanta dagegen ist die erste eigenständige EU-Operation vor Ort. Durch ihr robustes Mandat und die vergleichsweise hohe Zahl an Schiffen am Golf von Aden hat sie sich zur leitenden Operation in der Region entwickelt.

Mandat berücksichtigt Konfliktanalyse nur unzureichend

Somaliaexperten und Truppensteller sind sich weitestgehend einig, dass Atalanta Piraterie nicht nachhaltig bekämpfen kann. Sie konzentriert sich allenfalls darauf, deren Folgen einzudämmen. Als der britische Konteradmiral Peter Hudson sein Amt als Befehlshaber von EU NAVFOR antrat, wies er darauf hin, dass das Problem nur diplomatisch und nicht auf See

Aden nationale Kontingente aktiv, einschließlich Kriegsschiffen aus Russland, China, Südkorea, Japan, Malaysia, Indien und Iran. Französische und italienische Schiffe schließlich operieren nicht nur im Rahmen von Atalanta, sondern auch unter nationalem Kommando in der Region.

¹⁶ Zur Kritik an mangelnder Koordination vgl. »Combating Piracy off Somalia«, in: *IISS Strategic Comments*, 15 (Februar 2009) 1, S. 2.

¹⁷ Für Mandat und Truppenstärke siehe auch die Website der Afrikanischen Union, <www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/AMISOM/amisom.htm>.

gelöst werden könne. Auch der Sicherheitsrat betont in seinen Resolutionen, dass die Bedrohung für den Weltfrieden von der Situation in Somalia selbst ausgehe und die räuberischen Angriffe vor den Küsten Somalias diese Bedrohung verschärften. Die beiden ersten Mandatsziele der Operation (Schutz von WFP-Schiffen und Handelsschiffen) sind eher auf die Auswirkungen der Seeräuberei gerichtet. Deren Ursachen dagegen kann man mit dem aktuellen Mandat nicht beseitigen, denn sie ist Symptom der anhaltenden Konflikte in Somalia.

Die Piraterie vor der somalischen Küste wird vor allem von drei Umständen begünstigt. Sie geben Aufschluss darüber, welche Maßnahmen notwendig wären, um das Problem zu lösen. Erstens gehen die Piraten ein relativ geringes Risiko ein. Deutlich mehr Menschen sterben bei gewalttätigen Auseinandersetzungen auf dem Festland als Seeräuber auf See. Zweitens verspricht Piraterie hohe Profite. Die Einkünfte liegen weitaus höher als die der Administration in Puntland oder der Übergangsregierung in Somalia. Drittens gibt es allgemein wenig Einkommensquellen. Weil illegale Fangflotten in den letzten Jahren die Küstengewässer vor Somalia leergefischt hatten, konnten immer weniger Fischer von ihrem Fang leben und verlegten sich auf Seeräuberei. Die Flotten aus Südkorea, Ägypten, Russland, Japan, Spanien, Frankreich, Italien und anderen Ländern sind im Golf von Aden besonders aktiv, da die EU für ihre eigenen Küstengewässer strenge Fangquoten und -restriktionen eingeführt hat und die Fanggründe in Asien ebenfalls überfischt sind. Dass die Fangflotten mitunter Lizenzen von Warlords oder der puntländischen oder somaliländischen Administration besitzen, legitimiert ihre Aktivitäten keineswegs.¹⁸

Neben diesen drei Faktoren sind weitere Probleme zu nennen. Dazu zählt die Verklappung von Giftmüll vor der Küste Somalias.¹⁹ Um die Piraterie erfolgreich zurückzudrängen, wäre eine Auseinandersetzung mit diesen Schwierigkeiten unabdingbar, da die Bevölkerung die Operation bislang eher als Schutz europäischer Interessen, also auch des illegalen Fischfangs und der Giftmüllverklappung, wahrnimmt. Die somalische Administration hat immer wieder darauf hingewiesen. Gründliche Untersuchungen der Küstengewässer aber, die das Ausmaß der Verschmutzung und seine Auswirkungen erfassen, fehlen bislang. Ginge man die – zum Teil von europäischen Unternehmen verschuldeten – Missstände ernsthaft an, könnte die militärische Operation durch zivile Politikinstrumente ergänzt werden. Dies wäre ein Schritt hin zu einem umfassenden Ansatz nachhaltiger Pirateriebekämpfung.

Nicht zuletzt ist die Seeräuberei eng mit dem Konflikt in Somalia und dem Mangel an staatlichen Ordnungsstrukturen verknüpft. Im Februar

¹⁸ Zur Kritik aus Puntland und zu Reaktionen aus der EU auf illegale europäische Fangflotten siehe Leigh Phillips, »Commission Ready to Investigate Illegal European Fishing off Somalia«, in: *EU Observer*, 22.4.2009, <<http://euobserver.com/13/27983>>.

¹⁹ Dazu gab es 1997 eine erste Untersuchung von UNDP und der UN Coordination Unit for Somalia. Mahdi Gedi Qayad, *Mission Report. Alleged Dumping of Hazardous Substances*, o.O. 1997. Für spätere Berichte siehe »Waves Brought Waste to Somalia«, *BBC News*, 2.3.2005, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4312553.stm>>.

2008 bat die Übergangsregierung Somalias den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, sie im Kampf gegen die Seeräuber zu unterstützen. Zuvor waren Anfragen der Übergangsregierung und der Regionalorganisation Intergovernmental Authority on Development (IGAD) abgelehnt worden, die VN mögen eine Blauhelmission nach Somalia entsenden, um die Sicherheit dort zu stabilisieren. Es fanden sich nicht genügend Truppensteller und die Sicherheitslage war zu schlecht. Die Übergangsregierung selbst verfügt über zu wenig Sicherheitskräfte, um die Ordnung im Land zu gewährleisten. Die AMISOM-Kräfte der Afrikanischen Union sind für die Sicherheit der Regierung und den Hafen in Mogadischu zuständig. Die Ausbildung von Polizei und Militär für die Übergangsregierung geht nur langsam voran; die Fluktuation zwischen Clanmilizen, dschihadistischen Kämpfern und Regierungstruppen ist nach wie vor hoch. Ob der Sicherheitsbereich auf Dauer stabilisiert werden kann, ist äußerst ungewiss.

Die Umsetzung des Mandats

Die humanitäre Versorgung der Bevölkerung in Somalia, das erste Mandatsziel, konnte in den ersten sechs Monaten der Operation deutlich verbessert werden. Atalanta eskortiert Schiffe des Welternährungsprogramms und sichert ihnen so den Zugang zu den Häfen. Angriffe auf WFP-Schiffe fanden seitdem nicht mehr statt. Von Beginn der Operation bis April 2009 gab es mehr als 20 Eskorten, 120 000 Tonnen Nahrungsmittel konnten verteilt werden, womit rund 1,6 Millionen Somalis täglich versorgt wurden.²⁰

Zwiespältig fällt dagegen die Bilanz aus, wenn es um die Sicherung der Handelswege geht. Zieht man in Betracht, dass rund 20 000 Schiffe jährlich den Golf von Aden passieren²¹, mag die absolute Zahl der Angriffe gering erscheinen. Allerdings sind die finanziellen Forderungen bei einer Schiffsentführung enorm und die traumatisierenden Erfahrungen für die Crew nicht zu unterschätzen.²² Die Zahl der Überfälle ist weiter gestiegen, doch immerhin wurden weniger Schiffe tatsächlich entführt – zumindest wenn sie den Group-Transit-Korridor von Atalanta genutzt hatten. Vor Beginn der Operation kam auf drei Angriffe eine Entführung, im Juni 2009 nur noch auf zehn.²³ Deshalb sollen Handelsschiffe sich möglichst beim Maritimen Sicherheitszentrum (MSC (HOA)) registrieren.

Nicht gelungen ist es bis zum Sommer 2009, die Piraterie zurückzudrängen. Obgleich bis zum 25. Juni 2009 mindestens 77 Piraten festgenommen und an verschiedene Gerichtsorte überstellt wurden, hat sich

²⁰ Laut WFP stieg die Zahl der Menschen, die versorgt werden müssen, in den letzten Jahren auf 3,5 Millionen. 2008 konnten 260 000 Tonnen Nahrungsmittel geliefert werden, achtmal so viel wie 2005. Vgl. World Food Programme, *EU Provides Long-Term Protection for WFP Lifeline to Somalia*, 15.12.2008, <www.wfp.org/content/eu-provides-long-term-protection-wfp-lifeline-somalia-0>.

²¹ Diese Zahl schließt alle Schiffe ein, die den Suezkanal passieren.

²² »Factbox – Ships Held by Somali Pirates«, *Reuters*, 8.7.2009, <www.alertnet.org/thenews/newsdesk/L894062.htm>.

²³ So Atalanta-Kommandeur Konteradmiral Peter Hudson, »Piracy «Cannot Be Solved at Sea'«, *BBC News*, 23.6.2009.

sowohl die Zahl der Attacken erhöht als auch das Operationsgebiet der Seeräuber erweitert. Erste Meldungen, nach Atalantas Start seien die Angriffe zurückgegangen, mussten mit dem Ende des Monsuns im Frühjahr 2009 revidiert werden. Die vermeintlichen Erfolge waren eher dem schlechten Wetter als wirkungsvoller Abschreckung geschuldet. Allein in der ersten Aprilwoche 2009 waren elf Piratenangriffe zu verzeichnen, mittlerweile auch auf hoher See.²⁴ Bis zum 7. Juli 2009 lag die Zahl der Angriffe bei 143, wovon 31 »erfolgreich« waren.²⁵

Um auf den immer größeren Aktionsradius der Piraten zu reagieren, erweiterte Atalanta im Mai 2009 ihr Einsatzgebiet von 3,5 auf 5 Millionen Quadratkilometer, vor allem indem sie das Gebiet der Seychellen einbezog.²⁶ Diese Maßnahme kann als ein gewisser Erfolg gewertet werden. Die massive Präsenz von Kriegsschiffen im Golf von Aden zwang die Seeräuber, auf die hohe See auszuweichen, da sie trotz mehr Angriffen weniger erbeuten konnten. In der Folge attackierten sie Schiffe im Hoheitsgebiet der Seychellen und vor der Küste Omans. Damit wurde auch deutlich, dass die Piraten ihre Beute auch in moderne Technik (GPS-Systeme) investieren und ihre Boote in der Lage sind, weit entfernt der Küstengewässer zu operieren. Es ist auch klar, dass die Operationen den Missstand kaum unter Kontrolle bringen, geschweige denn seine Ursachen angehen können.

Umgang mit Piraten

Wie sollte man mit Piraten verfahren, die bei Angriffen festgenommen wurden? Dieses Problem war zwar vorherzusehen, wurde aber dennoch in den Planungen für die Operation nicht bedacht. Die Sicherheitsratsresolutionen 1816 und 1838 erlauben es, Seeräuber in somalischen Hoheitsgewässern zu verfolgen und festzunehmen. Die VN-Seerechtskonvention von 1982 gestattet ein solches Vorgehen auf hoher See: Artikel 105 besagt, dass Kriegsschiffe aller Staaten ein Piratenschiff oder ein durch Piraterie erbeutetes und in der Gewalt von Piraten befindliches Schiff aufbringen, die Personen an Bord des Schiffes festnehmen und die dort befindlichen Vermögenswerte beschlagnahmen dürfen. Artikel 12 des Ratsbeschlusses zu EU NAVFOR sieht drei Möglichkeiten vor, Seeräuber auszuliefern: entweder an den Staat, unter dessen Flagge das jeweilige Schiff fährt, oder an einen dritten Staat, der an Atalanta partizipiert, oder an einen anderen Drittstaat, mit dem die Konditionen der Auslieferung vereinbart werden müssen und dessen Rechtssystem internationale Menschenrechtsstandards erfüllt. Eine verbindliche Regelung für die Operation wurde allerdings nicht gefunden.

²⁴ Jeffrey Gettleman, »Somali Pirates Seize Five Ships in 48 Hours«, in: *The New York Times*, 7.4.2009.

²⁵ »Piracy Doubles in First Six Months of 2009«, IMB Piracy Reporting Centre, Press Release, Kuala Lumpur, 15.7.2009.

²⁶ Auswärtiges Amt, »Einsatzgebiet zur Pirateriebekämpfung wird erweitert«, 26.5.2009, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/ESVP/090526-Atalanta-Erweiterung.navCtx=31380.html>.

In einem Ratsbeschluss vom 23. Februar 2009 hielt die Europäische Union fest, dass Piraten, die von EU NAVFOR aufgegriffen werden, in den Drittstaat Kenia gebracht werden dürfen, um sie dort der Justiz zu übergeben.²⁷ Die Truppensteller können festgenommene Seeräuber aber auch im eigenen Land vor Gericht stellen. Die Kluft zwischen nationalem Strafrecht und internationalen Konventionen wird im Mandat von EU NAVFOR nicht geschlossen. Im Sommer 2009 setzten sich Deutschland, die Niederlande und Russland für einen internationalen Strafgerichtshof für Piraten ein.²⁸

Seit Unterzeichnung des Piraterieabkommens, das die EU mit Kenia abgeschlossen hat,²⁹ wurden 52 der gefangen genommenen Seeräuber nach Mombasa überstellt, 25 weitere wurden an Somalia oder die Seychellen ausgeliefert oder kamen vor nationale Gerichte in Frankreich, den Niederlanden und den USA. Da die EU kein Piraterieabkommen mit Somalia, Jemen oder den Seychellen hat, weil dort die Todesstrafe gilt, fahren die betroffenen Kriegsschiffe kurzzeitig unter nationaler Flagge außerhalb des Atalanta-Verbundes, um Piraten an diese Länder ausliefern zu können.³⁰

Kooperation und Zusammenwirken mit anderen Missionen

Kritiker bemängeln vor allem, dass es keine ausreichende europäische Koordinierung gibt.³¹ Nominell wird die Operation zwar europäisch kommandiert, doch wenn vor Ort direkt eingegriffen werden muss, suchen die jeweiligen Kommandanten sich eher bei ihren nationalen Verteidigungsstrukturen rückzuversichern, da ihnen dies verbindlicher erscheint. Einige Mitgliedstaaten sind zudem sowohl im Atalanta-Verbund als auch mit eigenen Kräften in der Region präsent. Da diese nationalen Kontingente nicht den Atalanta-Regeln unterworfen sind, können sie unabhängig agieren. In einer Evaluierung der EU NAVFOR vom März 2009 wird beanstandet, dass die Koordination zwischen Kommandeur und Hauptquartier oder zwischen den verschiedenen Schiffen in der Region zu lange dauert. Von der Sichtung eines Piratenbootes bis zu einer abgestimmten Reaktion vergeht oft so viel Zeit, dass die Seeräuber ein Schiff entern oder

²⁷ Council of the European Union, *Council Decision 2009/293/CFSP*, Brüssel, 26.2.2009.

²⁸ »Länder für Piraten-Gerichtshof«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.6.2009, S. 4. Vor allem in Deutschland wird befürchtet, dass Piraten nach einem Verfahren vor einem europäischen Gericht oder nach dem Absitzen einer Gefängnisstrafe Asyl beantragen könnten.

²⁹ Das Abkommen ermöglicht den Transfer von Piraten nach Kenia und benennt dieses als Gerichtsort für Piraterieverfahren. Siehe European Union, »Provisions on the Conditions of Transfer of Suspected Pirates and Seized Property from the EU-led Naval Force to the Republic of Kenya«, L 79/51, 25.3.2009, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:079:0049:0059:EN:PDF>>.

³⁰ Nicolas Gros-Verheyde, »Taking Stock Six Months on«, in: *Europolitics*, 28.5.2009, S. 16, <<http://www.europolitics.info/sectorial-policies/taking-stock-six-months-on-art237912-13.html>>.

³¹ Björn H. Seibert, »EU NAVFOR. Countering Piracy in Somali Waters«, 21.11.2008 (RUSI Commentary), <www.rusi.org/research/militarysciences/maritime/commentary/ref:C492691049A922/>.

aber sich zurückziehen können.³² Neben notwendigen diplomatischen, politischen und entwicklungspolitischen Maßnahmen scheint es also vor allem geboten, die zahlreichen Kriegsschiffe der unterschiedlichen Missionen zentral zu koordinieren. Der informelle Austausch zwischen ESVP-Operation, NATO, OEF-CTF 151 und den nationalen Kontingenten über Lagebilder bei der Begleitung von Schiffskonvois reicht nicht aus.³³

Dass eine effektive Koordinierung noch in den Anfängen steckt, ist politisch zu erklären. Obgleich alle Akteure die Seewege sichern wollen, sehen sich Atalanta, NATO, China und Russland und nicht zuletzt Indien nicht zwangsläufig als Partner einer gemeinsamen Sicherheitsstrategie am Golf von Aden. Atalantas Aktivitäten werden zwar im Hauptquartier in Northwood koordiniert, doch jedes Land behält sich nationale Alleingänge vor. So setzt Frankreich auf militärische Lösungen, was einschließt, Piraten mit Kampfhubschraubern auch über Land zu verfolgen. Die Deutschen dagegen halten sich eher zurück und versuchen, eine Eskalation zu vermeiden. Sinnvoll wäre es daher, gemeinsame Einsatzrichtlinien (rules of engagement) zu formulieren sowie die verschiedenen Missionen und nationalen Aktivitäten strategisch und taktisch besser abzustimmen.³⁴

Bewertung der Operation

Bewertet man die Wirkung von EU NAVFOR Atalanta, kommt man zu einem ambivalenten Urteil: Einen Teil ihres Mandats, nämlich den Schutz von WFP-Transporten und Handelsschiffen, hat die Operation erfüllt. Dies funktioniert deshalb, weil sich andere internationale Missionen und nationale Kontingente im Einsatzgebiet befinden und Konvois bilden können. Misslungen ist es Atalanta dagegen, die Piraterie effektiv und nachhaltig zu bekämpfen. Dies liegt in erster Linie daran, dass die EU-Operation nicht in einen politischen Prozess eingebunden ist, der die Ursachen der Seeräuberei beseitigen will. EU NAVFOR hat nur wenig Berührungspunkte mit der Konfliktdynamik an Land. Gelingt es nicht, Somalia politisch zu stabilisieren und ein Mindestmaß an Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Entwicklung zu garantieren, wird es für die ESVP-Operation weder ein »end date« noch einen »end state« geben.

Bis zum Sommer 2009 gab es in der EU keine Überlegungen, das Atalanta-Mandat auf das Festland auszuweiten. Allerdings mehren sich die Rufe nach robusteren Methoden und danach, Piraten auf dem Festland zu

³² Giji Gya/Johann Herz, »ESDP and EU Mission Updates – March 2009«, in: *ISIS European Security Review*, (März 2009) 43, S. 1, <www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_253_esr43-esdp-mission-update.pdf>.

³³ Der »Shared Awareness and Deconfliction Mechanism« wird von Bahrain aus koordiniert. In seinen Treffen finden sich Vertreter der Missionen, vieler nationaler Kontingente und der Anrainerstaaten des Golfs zusammen. Damit ist der Mechanismus ein erster Schritt für eine bessere Koordination. Vgl. Alastair Clark, *Combined Maritime Forces (CMF) Operations. Counter Piracy Operations, Challenges, Shortfalls and Lessons Learned*, 4.6.2009, <www.nato.int/structur/AC/141/pdf/PS-M/Combined%20Maritime%20Forces%20Ops.pdf>.

³⁴ Kritik an unkoordinierten Einsätzen und nationalen Hoheitsentscheidungen ist nachzulesen in »Combating Piracy Off Somalia« [wie Fn. 16].

verfolgen, was gemäß Sicherheitsratsresolution 1851 (2008) durchaus möglich ist. Vor Letzterem ist allerdings zu warnen, denn der Konflikt in Somalia hält an und die Sicherheitslage dort ist weiterhin prekär. Europäische Soldaten würden zwangsläufig in Kampfhandlungen verwickelt werden, bei denen es um die Macht im Land geht. Allerdings wächst in Somalia die Kritik, die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft seien einseitig. Übergangsregierung wie Bevölkerung fordern, die Staatengemeinschaft solle sich nicht nur mit dem Kampf gegen die Seeräuberei, sondern auch mit deren Ursachen befassen und gegen die illegalen Fischfangflotten und die Urheber der Müllverklappung vor den Küsten Somalias vorgehen.³⁵ Solange die Operation weiterhin die einzig substantielle Antwort der Europäer auf die massiven politischen und wirtschaftlichen Probleme in Somalia bleibt, stellt sich immer dringlicher die Frage, ob Atalanta noch angemessen ist.

Relevanz und Einordnung

Sowohl die Afrikastrategie der EU als auch der zivile Aktionsplan des Europäischen Rates markieren wichtige Eckpunkte für eine nachhaltige Politik am Horn von Afrika. Dabei werden Prioritäten vorrangig auf Konfliktprävention und Rechtsstaatlichkeit sowie Aufbau und Stärkung der Polizei und der Zivilverwaltung gelegt.³⁶ Allerdings haben Atalantas Aufgaben keinen Bezug zum gemeinsamen Strategiepapier der EU mit Somalia.³⁷ Schwerpunkte der Strategie sind Sicherheit und Armutsbekämpfung, als konkrete Ziele werden ein Verfassungsreferendum und der Aufbau demokratisch gewählter Institutionen genannt. Die Diskrepanz zwischen Antipiraterieaktionen auf See und mangelndem politischen Engagement auf dem Festland zeigt überdeutlich, dass die EU kein kohärentes Gesamtkonzept zu Somalia hat.

Optimistische Beobachter in den EU-Mitgliedstaaten werten die Aufmerksamkeit, die die Operation in Europa auf Somalia lenkt, als Türöffner für umfassendere und langfristige Entwicklungs- und Staatsaufbauprogramme. So wurden auf der Somalia-Konferenz der Europäischen Union im April 2009 in Brüssel 164 Millionen Euro für die Entwicklung in dem ostafrikanischen Land über die nächsten fünf Jahre zugesagt.³⁸ Vor allem

³⁵ Andrea Böhm/Heinrich Wefing, »Wer ist hier der Pirat?«, in: *Zeit online*, 27.11.2008, <www.zeit.de/2008/49/Piraten>.

³⁶ Siehe die Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes anlässlich des Treffens des Europäischen Rates vom 19. und 20.6.2000 in Santa Maria de Feira, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm> (Zugriff am 10.4.2009). Vgl. dazu auch Reinhardt Rummel, *Konfliktprävention. Etikett oder Markenzeichen europäischer Interventionspolitik?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2003 (SWP-Studie 45/2003).

³⁷ Vgl. European Commission, *Somalia. Joint Strategy Paper for the Period 2008–2013*, Brüssel, <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_so_csp10_en.pdf>.

³⁸ Council of the European Union, *EU Engagement in Somalia*, Factsheet, Brüssel, April 2009, und ders., *EU Council Conclusions on Somalia*, 2942nd General Affairs Council Meeting, Brüssel, 18.5.2009.

sollen eine 5000 Personen starke Armeetruppe sowie 10 000 somalische Polizisten ausgebildet werden. Ein großer Teil des Geldes ist für die Finanzierung der AMISOM-Mission vorgesehen. Da auch weiterhin nicht davon auszugehen ist, dass die Vereinten Nationen ausreichend Truppensteller findet, um eine Mission nach Somalia zu entsenden, bleibt die Mission der AU vorerst die einzige Unterstützung der Übergangsregierung. Die wohl gravierendste Schwierigkeit liegt nach wie vor darin, dass die somalische Regierung zu schwach ist, diese Maßnahmen umzusetzen. Wenn sie aber nicht effektiv die Macht ausübt oder sich nicht an der Macht halten kann, hat die EU erneut keinen verantwortlichen Partner, mit dem sie das staatenlose Gebilde stabilisieren könnte. Eine Verschlechterung der Sicherheitslage im Land, wie in der ersten Jahreshälfte 2009 zu beobachten, wird aber der Piraterie weiter Auftrieb geben, denn die Piratennetzwerke profitieren vom Neben- und Durcheinander der staatlichen, quasi-staatlichen und nichtstaatlichen Akteure.

Schlussfolgerungen

Das Mandat von EU NAVFOR Atalanta kann verlängert werden, wenn sich nach den ursprünglich vorgesehenen zwölf Monaten herausstellen sollte, dass das Seeräuberproblem nach wie vor virulent ist.³⁹ Hier wird ein Dilemma der Operation offenbar: Mit Atalanta ist es der EU zwar gelungen, sich als Sicherheitsakteur im internationalen Rahmen zu profilieren, denn bis Sommer 2009 hatte die EU-Operation mehr Erfolge vorzuweisen als die NATO und »Koalitionen der Willigen«. Allerdings bindet sie auch die meisten Truppen und Schiffe, die den beiden anderen Missionen nun nicht mehr zur Verfügung stehen. Dennoch konnte sie die Piraterie nicht beseitigen. Die Seewege zu sichern ist also weiterhin dringend geboten.

Es ist vor allem Atalantas mangelnde politische Einbettung, die einen nachhaltigen Erfolg verhindert. Insbesondere ist die Kooperation mit AMISOM, die die Übergangsregierung in Mogadischu stabilisieren und die Sicherheitslage verbessern soll, bei weitem nicht ausreichend. Die im Juni 2009 4300 Soldaten starke AMISOM schützt neben den Regierungsgebäuden auch den Hafen in Mogadischu, in dem die WFP-Hilfslieferungen eintreffen. Am 22. Juni 2009 rief die TGF in Mogadischu den Ausnahmezustand aus und forderte Länder in der Region auf, militärisch zu intervenieren, um die Regierung zu stützen. Damit ist einmal mehr deutlich geworden, wie fragil die Sicherheitssituation im Land ist. Den Seeräubern kann nur Einhalt geboten werden, wenn es gelingt, regionale Ordnungsstrukturen zu stärken, die prekären Demokratieversuche in Somaliland zu festigen und die neue Administration in Puntland mit Küstenwachen- und Polizeiausbildung zu unterstützen.

Die Regierung in Puntland will die Piraterie eindämmen, indem sie in den Hafenstädten neue Einkommensquellen schafft. Auch dabei sollte

³⁹ Council of the European Union, *The Council of the European Union Decides to Extend EU NAVFOR Atalanta Operation for One Year*, Brüssel, 15.6.2009, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/108482.pdf>.

Europa helfen. Die Ausbildung von Küstenwachen ist dafür eine wichtige Maßnahme. Um den Subsistenzfischern an der somalischen Küste das Überleben zu sichern, sollte der ausländische Fischfang dort zurückgedrängt werden. Dazu wäre es sinnvoll, wenn die Europäer entschlossen gegen illegale Fangflotten vorgingen und Hilfe bei der Wiederansiedlung von Fischstämmen vor der Küste Somalias gewährten.

In Somalia selbst sollte die Staatenbildung auf verschiedenen Ebenen gleichzeitig in Angriff genommen werden. Ein erster Schritt wurde getan, als die Geberkonferenz im April 2009 beschloss, finanzielle Mittel für die Ausbildung von Polizei und Armee bereitzustellen. Für die EU ist dabei die Übergangsregierung der einzig legitime, aber auch ein sehr schwacher Partner. Um deren Legitimationsbasis zu stärken, sollte die internationale Staatengemeinschaft es zulassen, dass die Regierung auch mit Mitgliedern der radikalen Opposition verhandelt, denn dieser wichtige Akteur kann nicht ausgeblendet werden. Die Kontaktgruppe für Somalia sollte ihre Kommunikationskanäle nutzen, um Gespräche zwischen allen Gruppierungen zu ermöglichen, die eine nationale Agenda verfolgen.

Um die Versorgung der 3,5 Millionen hilfebedürftigen Somalier zu sichern, sollte AMISOM ausreichend Unterstützung zum Schutz des Hafens erhalten, in dem die Nahrungsmittelhilfe eintrifft. Dazu wäre eine engere Koordination zwischen EU und AMISOM wünschenswert. Ohne einen sicheren Hafen, an dem die Lieferungen angelandet werden können, ist Geleitschutz für WFP-Schiffe wenig sinnvoll.

Weitere direkte Handlungsoptionen eröffnen sich in puncto Pirateriebekämpfung: Um Waffenlieferungen an die dschihadistischen Milizen und die Piratengruppen zu stoppen,⁴⁰ sollten die Mandate der Missionen in der Region erweitert werden und vorsehen, dass Waffentransporte nach Somalia im Golf von Aden aufgespürt und beschlagnahmt werden können. Die US-geführten Operationen innerhalb Enduring Freedom sind mit ihrem Antiterrorismus- und dem Pirateriemandat bereits ausreichend ausgestattet. Seit 1992 gilt ein Waffenembargo der Vereinten Nationen, das durch die Resolution des Sicherheitsrates 751 (1992) in Kraft trat und durch die Resolution 1811 (2008) bestätigt wurde.

Experten vermuten, dass die Zusammenarbeit zwischen Piratennetzwerken und dschihadistischen Milizen immer enger und damit eine Stabilisierung des Landes noch schwieriger wird. Will man gegen diese Symbiose angehen, reicht es nicht aus, sich nur auf das Seeräuberproblem zu konzentrieren. Zusätzlich ist ein politischer Prozess erforderlich, der die Regierungsstrukturen in Somalia konsolidiert. Wie in anderen Kriegsökonomien profitieren nicht nur kriminelle Netzwerke, sondern auch »Partner in der Legalität« von der Piraterie. Um ihr den Boden zu entziehen, sollten daher auch Finanzflüsse genauer kontrolliert werden.

⁴⁰ Vgl. hierzu die Berichte der VN-Monitoring-Gruppe zu Somalia. Siehe United Nations, *Report of the Monitoring Group on Somalia Pursuant to Security Council Resolution 1811 (2008)*, S/2008/769, New York, 10.12.2008, <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Somalia%20S2008%20769.pdf>.

Die ESVP-Missionen in den palästinensischen Gebieten (EUPOL COPPS, EU BAM Rafah): Frieden durch Sicherheit?

Muriel Asseburg

Seit dem Oslo-Abkommen von 1993 hat die EU den Nahostfriedensprozess und die praktische Umsetzung einer Zweistaatenlösung mit beachtlichen technischen und finanziellen Hilfen unterstützt. Dabei hat sie von Anfang an einen Schwerpunkt darauf gelegt, palästinensische Regierungs- und Ordnungsstrukturen zu etablieren. In den letzten Jahren hat sie sich vermehrt dem palästinensischen Sicherheitssektor zugewandt: Erstens sollten Institutionen und Kapazitäten wiederaufgebaut werden, die während der zweiten Intifada (2000–2003) weitgehend zerstört wurden. Zweitens sollten die Sicherheitsorgane effektiver gemacht und dazu die vom »System Arafat« geerbten Strukturen reformiert werden: zahlreiche intransparente Sicherheitsdienste mit überlappenden Kompetenzen und unklaren Hierarchien.

Dabei ging und geht es den Europäern – in enger Absprache mit ihren amerikanischen Kollegen, die die robusteren Sicherheitskräfte trainieren und ausstatten – insbesondere darum, die Palästinensische Autorität (PA) zu befähigen, ihre Verpflichtungen aus der sogenannten Roadmap zu erfüllen, nämlich Ruhe und Ordnung wiederherzustellen sowie Terrorismus wirkungsvoll zu bekämpfen. Dazu beschloss die EU die Entsendung der European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS),¹ die ab Januar 2006 zunächst für drei Jahre die zivile Polizei mit Training, Beratung und Ausstattungshilfe unterstützen sollte. Zudem sollte das Mandat der Mission später auf die Reform des Justizwesens ausgeweitet werden.

Außerdem engagierte sich die EU bei der Umsetzung des israelisch-palästinensischen Agreement on Movement and Access vom 15. November 2005.² Damit wollte sie dazu beitragen, nach dem israelischen Abzug aus dem Gaza-Streifen im August/September 2005 den Zugang zu diesem Gebiet und die territoriale Kontinuität zwischen Gaza-Streifen und West Bank zu erhalten. Zugleich wollte sie dazu einen Beitrag leisten, dass der zunächst unilateral von Israel beschlossene Abzug schließlich doch in einen Wiedereinstieg in den Friedensprozess umgemünzt werden könnte. Gemäß dem Abkommen sollte die EU als dritte Partei sicherstellen, dass der Grenzübergang im Einklang mit den im Annex festgehaltenen Agreed Principles for the Rafah Crossing betrieben wird. Dazu entsandte sie die European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point

¹ Das Akronym wurde verwandt, weil die Mission auf dem European Union Coordinating Office for Palestinian Police Support (EU COPPS) aufbaut.

² EUBAM Rafah, *Agreement on Movement and Access*, 15.11.2005, <www.eubam-rafah.eu/portal/node/11> (Zugriff am 25.8.2009).

(EU BAM Rafah). Die EU-Beobachter waren rasch vor Ort – vom Beschluss der EU, die Rolle als Drittpartei zu übernehmen, bis zur vollen Einsatzfähigkeit vergingen weniger als zehn Tage – und konnten zunächst eine regelmäßige Grenzöffnung gewährleisten. Dies änderte sich jedoch bereits im Juni 2006, als der israelische Soldat Gilad Shalit entführt wurde. Seitdem funktionierte der Grenzübergang nur noch sehr eingeschränkt. Als Hamas Mitte Juni 2007 gewaltsam die Macht im Gaza-Streifen übernahm, wurde der Gaza-Streifen unter eine nahezu vollständige Blockade gestellt, von einem Minimum humanitärer Hilfsleistungen abgesehen. Die ESVP-Mission ist seither de facto suspendiert.

Gleichzeitig konnte EUPOL COPPS erst ab Mitte Juni 2007 ihre Arbeit in vollem Umfang aufnehmen – wenn auch auf die West Bank beschränkt –, da die EU vorher mit dem von Hamas geführten Innenministerium nicht zusammenarbeiten wollte. Hamas hatte im Januar 2006 die Wahlen gewonnen und von März 2006 bis März 2007 regiert, gefolgt von einer Regierung der nationalen Einheit (März–Juni 2007). Nach der Machtübernahme von Hamas im Gaza-Streifen setzte der palästinensische Präsident eine Übergangsregierung in der West Bank ein.³

Es ist als Erfolg der Sicherheitskooperation von USA und EU mit der von Salam Fayyad geführten Übergangsregierung zu verbuchen, dass sich die Sicherheitssituation insbesondere in den Städten der West Bank bis Mitte 2009 zunehmend und deutlich verbessert hat. Gleichzeitig wird die Legitimität der internationalen Bemühungen im Sicherheitssektor durch eine in der palästinensischen Bevölkerung weitverbreitete Wahrnehmung unterminiert, dass die Sicherheitskräfte der PA vor allem israelischen Sicherheitsinteressen dienen und dass sie im anhaltenden Machtkampf zwischen Hamas und Fatah Partei ergreifen.

Das Zustandekommen der Missionen und ihre Mandate

EUPOL COPPS

Im November 2004 legte Javier Solana einen Aktionsplan vor, um die sogenannte Roadmap, mit der es 2003 nicht gelungen war, einen neuen Friedensprozess zu initiieren, doch noch zu verwirklichen.⁴ Dazu sollten insbesondere die Palästinenser in die Lage versetzt werden, ihre Roadmap-Verpflichtungen im Sicherheitsbereich zu erfüllen. Diese bestanden darin, Recht und Ordnung in den Gebieten unter palästinensischer Sicherheitsverantwortung (sogenannte A-Gebiete) durchzusetzen sowie in Kooperation mit Israel Sicherheitsrisiken für israelische Staatsbürger und Einrich-

³ Vgl. ausführlicher Muriel Asseburg, »Hamastan vs. Fatahland«. *Fortschritt in Nahost?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (SWP-Aktuell 35/2007), <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4155> (Zugriff am 25.8.2009).

⁴ Annahme durch den Rat im November 2004, vgl. Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel, 5.11.2004, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st14/st14292.de04.pdf>> (Zugriff am 25.8.2009).

tungen zu bekämpfen.⁵ Zu diesem Zweck eröffnete die EU auf Betreiben des EU-Sonderbeauftragten für den Nahostfriedensprozess, Marc Otte, im Januar 2005 in Ramallah ein Büro, das künftig Training, Ausstattung und Beratung für die Reform der zivilen Polizei koordinieren und vorantreiben sollte: das European Coordinating Office for Palestinian Police Support (EU COPPS). Noch im selben Jahr beschloss der Europäische Rat, das Büro durch die ESVP-Mission EUPOL COPPS aufzuwerten, um ab Januar 2006 die palästinensische zivile Polizei effektiver unterstützen zu können.

Die zivile Mission war zunächst auf drei Jahre angelegt und wurde im Dezember 2008 auf fünf Jahre, also bis Ende 2010, verlängert. Sie hat kein exekutives Mandat und soll laut Ratsbeschluss helfen, nachhaltige und effektive Arrangements für die Polizeiarbeit zu etablieren – in palästinensischer Eigenverantwortung, in Übereinstimmung mit internationalen Standards und in Kooperation mit der Europäischen Kommission sowie anderen internationalen Akteuren im Bereich der Sicherheitssektor- und Strafrechtsreform.⁶ Dazu soll EUPOL COPPS a) die zivile Polizei durch Beratung und Mentoring in ihrer Entwicklung unterstützen, b) finanzielle und technische Hilfe der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie, so angefragt, internationale Geberleistungen koordinieren und c) bei polizeirelevanten Elementen der Strafjustiz beraten. Kurzfristig soll die Mission dabei mitwirken, die operativen Kapazitäten der zivilen Polizei zu verbessern. Langfristig soll EUPOL COPPS zur Reform des Sicherheitssektors beitragen, und zwar auf Basis eines gemeinsam mit der palästinensischen Polizei entwickelten Palestinian Civil Police Development Programme (PCPDP).⁷ Der Operationsplan hält als angestrebten Endzustand fest: »to build a police organisation which is both transparent and accountable with a clearly defined role, operating within a sound legal framework in accordance with international standards, capable of delivering an effective and robust policing service responsive to the needs of society and able to effectively manage its human and physical resources.«⁸

Da die Mitgliedstaaten (sowie beteiligte Drittstaaten) ihre Personalkosten selbst tragen, betrug das Budget für den Zeitraum vom 14. November 2005 (dem Tag des Ratsbeschlusses) bis Ende 2008 lediglich 14,9 Millionen

⁵ Vgl. *A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*, 30.4.2003, Phase 1, <<http://www.un.org/media/main/roadmap122002.html>> (Zugriff am 26.8.2009).

⁶ Council of the European Union, *Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories*, Article 2, Mission Statement, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_300/l_30020051117en00650069.pdf> (Zugriff am 1.8.2009).

⁷ EU COPPS/Palestinian National Authority, Ministry of Interior, *Palestinian Civil Police Development Programme (PCPDP), Transformational and Operational Plans 2005–2008*, Ramallah, Juni 2005. Mittlerweile ist der Plan nach Auskunft von EUPOL COPPS allerdings weitgehend überholt. Ein neuer Plan liegt nicht vor.

⁸ Council of the European Union, *Amended Operations Plan (OPLAN) for the EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL COPPS)*, 7394/1/08, Brüssel, 2.3.2009, S. 13f, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07394-re01ex01.en08.pdf>> (Zugriff am 27.8.2009).

Euro, für 2009 sind 6,2 Millionen Euro vorgesehen.⁹ Die Mission spiegelt insbesondere ein anhaltend starkes Engagement des Vereinigten Königreichs wider: Aufgebaut wurde sie von Jonathan McIvor, dem Anfang 2007 Colin Smith folgte, den wiederum Anfang 2009 Paul Kernaghan ablöste.¹⁰ Anfangs hatte EUPOL COPPS insgesamt rund 30, Mitte 2009 41 europäische (aus 15 Mitgliedstaaten plus Norwegen und Kanada) und 16 lokale Mitarbeiter. Dabei handelte es sich zunächst vor allem um Polizeiexperten; diesen wurden mittlerweile Justiz- und Verwaltungsfachleute zur Seite gestellt. Damit entsprechen Stärke, Laufzeit und Ausstattung der Mission der im Mandat festgelegten Zielsetzung. Zudem sieht das Mandat sinnvollerweise eine enge Absprache und Kooperation mit anderen Akteuren vor, die die palästinensische Sicherheitssektorreform unterstützen, allen voran mit den USA, die ihre Trainings- und Ausstattungshilfen auf die robusteren Sicherheitsorgane konzentrieren. Auch mit Israel besteht eine intensive Koordination, die für jeden einzelnen Schritt notwendig ist, etwa um Ausstattungshilfe an die entsprechenden Orte zu transportieren oder den Einsatz von Polizeikräften über eines der eng umgrenzten A-Gebiete hinaus zu gewährleisten.

Grundsätzlich ist es zweckmäßig, die bisherigen Aktivitäten der EU zur Unterstützung des Nahostfriedensprozesses mit einer Polizeimission zu ergänzen. Denn das europäische Engagement im Sicherheitssektor und beim Aufbau von Rechtsstaatlichkeit fügt sich sinnvoll in die europäischen Bestrebungen ein, funktionsfähige palästinensische Regierungs- und Ordnungsinstitutionen zu schaffen. Diese sollen den Nukleus eines palästinensischen Staates bilden und damit die Verwirklichung einer Zweistaatenregelung befördern. Außerdem war es dringend notwendig, die Hinterlassenschaften des »Systems Arafat« zu bewältigen und dem Sicherheitschaos in den palästinensischen Städten Einhalt zu gebieten. Dieses war nicht zuletzt deshalb entstanden, weil während der zweiten Intifada Israel mit Vergeltungsschlägen die palästinensische Sicherheitsinfrastruktur weitgehend zerstört hatte.¹¹ Dass wieder für Ordnung und Sicherheit gesorgt wird, war und ist nicht nur im Sinne der palästinensischen Bevölkerung. Darüber hinaus soll auf diese Weise die PA in die Lage versetzt werden, ihre Verpflichtungen aus der Roadmap zu erfüllen und so wiederum Israel

⁹ Dabei stieg der vorgesehene Betrag schrittweise an (2005: 2,5 Mio. Euro, 2006: 3,7 Mio. Euro, 2008: 5 Mio. Euro, Mitte 2008 erhöht auf 6 Mio. Euro). Neben den laufenden Kosten für die Mission wurden davon auch sogenannte Quick Impact Projects – im Wesentlichen Ausstattungshilfe für Polizeistationen sowie Fahrzeuge – finanziert.

¹⁰ Schon in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre legte unter anderem das Vereinigte Königreich Programme zur Stärkung des palästinensischen Sicherheitssektors auf. Der direkte Vorläufer der COPPS-Mission war ein von McIvor geleitetes Projekt des Department for International Development, das die Kommunikationsinfrastruktur der Polizei verbessern sollte. Vgl. ausführlich Ari Kerkkänen/Hannu Rantanen/Jari Sundqvist, *Building Capacity for the Palestinian Civil Police. EUPOL COPPS and Communications Project*, 2008 (CMC Finland Civilian Crisis Management Studies, 1 (2008) 3).

¹¹ Für die Ausgangsbedingungen vgl. etwa Patrick Müller, *Palästina-Konferenz in Berlin. Chancen für Sicherheitsreformen der Palästinensischen Autonomiebehörde*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Aktuell 51/2008).

davon zu überzeugen, dass es in der PA einen zuverlässigen und effektiven Partner hat. In der Praxis zeigte sich allerdings, dass EUPOL COPPS von Anfang an mit politischen Schwierigkeiten konfrontiert war, die die Mandatsumsetzung erheblich erschweren und ihre Legitimität in Frage stellen.

EU BAM Rafah

Der im Herbst 2003 vom israelischen Premierminister Ariel Scharon angekündigte und im August/September 2005 vollzogene israelische Abzug aus dem Gaza-Streifen stellte die internationale Gemeinschaft vor immense Herausforderungen. Die Scharon-Regierung hatte die Maßnahme als unilateralen Schritt des Disengagements vom ideologisch und wirtschaftlich für Israel bedeutungslosen und sicherheitspolitisch schwierigen Küstenstreifen geplant. Dagegen setzte das Nahost-Quartett (USA, EU, Russland und die Vereinten Nationen) mit seinem Beauftragten für den Gaza-Rückzug, James Wolfensohn, alles daran, die möglichen negativen Folgen für die territoriale Einheit der palästinensischen Gebiete abzuwenden. Das Quartett wollte den Abzug zudem in einen ersten Schritt zur Beendigung der Besatzung ummünzen – unter anderem indem es die israelische Führung dazu überredete, auch einige Siedlungen in der West Bank zu räumen.¹² Wolfensohn und sein Team bereiteten ein israelisch-palästinensisches Abkommen vor, das von der amerikanischen Außenministerin Condoleezza Rice und dem Hohen Repräsentanten der EU Javier Solana vermittelt und im November 2005 abgeschlossen wurde: das Agreement on Movement and Access (AMA) inklusive der Agreed Principles for Rafah Crossing. Diese sehen vor, dass der Grenzübergang Rafah zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten unter Kontrolle der PA regelmäßig geöffnet wird, in erster Linie für den palästinensischen Personenverkehr. Dazu soll die EU als Drittpartei beitragen und Vertrauen zwischen der israelischen Regierung und der PA schaffen.

Zu diesem Zweck beschloss der Rat der EU am 21. November 2005 die Entsendung der Grenzmission EU BAM Rafah.¹³ Gemäß der Gemeinsamen Aktion soll sie a) die Umsetzung der vereinbarten Verfahren durch die PA am Rafah-Terminal beobachten, überwachen und auswerten, b) durch Mentoring den Aufbau der palästinensischen Fähigkeiten beim Grenzmanagement in Rafah unterstützen, und c) in allen Fragen, die das Management des Übergangs angehen, die Koordination zwischen palästinensischen, israelischen und ägyptischen Stellen fördern.¹⁴ Dabei besitzt die EU

¹² In der Tat wurden parallel zum Abzug aus dem Gaza-Streifen auch vier isolierte Siedlungen in der nördlichen West Bank geräumt.

¹³ Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Rates zum Nahost-Friedensprozess*, Brüssel, 21.11.2005, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/05/st14/st14754.de05.pdf>> (Zugriff am 25.8.2009).

¹⁴ Council of the European Union, *Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on Establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah)*, Article 2, Mission Statement, Brüssel, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUri>

als Drittpartei laut Abkommen keine exekutiven Befugnisse. Das heißt auch, dass sie nicht selbst Grenzkontrollen durchführt. Dennoch hat sie weitergehende Kompetenzen als eine reine Beobachtermission. Denn neben Training und Ausstattungshilfe obliegt ihr erstens die Verantwortung dafür sicherzustellen, dass die PA sich an die Regeln des Abkommens hält. Wird dagegen verstoßen, hat die ESVP-Mission das Recht, erneute Kontrollen von Personen und Gepäck anzuordnen.¹⁵ Nach einer Laufzeit von 12 Monaten soll sie zweitens evaluieren, wie die PA Grenzmanagement und Zollverfahren gehandhabt hat. Güter in den Gaza-Streifen sollen allerdings über einen anderen Grenzübergang, nämlich Kerem Shalom, eingeführt werden. Für diesen ist die EU-Mission nicht zuständig, sondern es finden direkte israelische Kontrollen statt. Drittens leitet sie ein Liaisonbüro, in dem die Aktivitäten am Grenzübergang Rafah in Echtzeit per Videolink übertragen werden. Die anwesenden israelischen Vertreter können auf diese Weise sofort Bedenken anmelden. Außerdem sollen in diesem Büro Konflikte zwischen israelischen und palästinensischen Vertretern geschlichtet werden, wenn diese sich über die Umsetzung des Abkommens uneins sind.

EU BAM Rafah war in Rekordzeit mit einer Vorhut am Einsatzort, so dass der Grenzübergang wie geplant am 25. November 2005 eröffnet werden konnte. Nur wenige Tage später war die Mission voll einsatzfähig. Diese schnelle Entsendung konnte insbesondere deshalb gewährleistet werden, weil die EU von Anfang an in die Aushandlung der Abkommen involviert war und weil es einen weitgehenden Konsens unter den Mitgliedstaaten darüber gab, sich mit einer Präsenz vor Ort als aktiver Spieler im Nahen Osten profilieren zu wollen. Nicht zuletzt spielte dabei die Motivation eine Rolle, gegenüber Israel zu demonstrieren, dass die EU keineswegs einseitig oder pro-arabisch agiere. Vielmehr sei sie bereit und in der Lage, die europäischen Krisenmanagementfähigkeiten einzusetzen, um eine konstruktive Rolle im Nahostfriedensprozess auszufüllen, die über die eines Zahlmeisters weit hinausgeht.

Die zivile Mission war zunächst auf ein Jahr befristet. Sie wurde seither mehrfach verlängert, zuletzt bis zum 24. Mai 2010. Zuerst wurde sie vom Italiener Pietro Pistolese geleitet, dem im November 2008 der Franzose Alain Faugeras folgte. EU BAM Rafah fehlt es nicht an klaren und messbaren Zielvorgaben. Die vorgesehene Finanz-¹⁶ und Personalausstattung ist ausreichend – zunächst wurde ein Team von rund 70 Mitarbeitern avisiert, die sich in erster Linie aus Polizisten und Grenzexperten zusammensetzen

Serv.do?uri=OJ:L:2005:327:0028:0032:EN:PDF> (Zugriff am 1.8.2009).

15 Dabei verbleibt die Verantwortung für Grenz- und Zollmanagement bei der PA. Der Text der Gemeinsamen Aktion stellt in Artikel 2 klar: »EU BAM Rafah shall implement the responsibilities entrusted to it in the Agreements between the Government of Israel and the Palestinian Authority regarding the management of the Crossing Point. It shall not undertake substitution tasks.«

16 Als Budgetrahmen wurden für 2005 zunächst rund 1,7 Mio. Euro festgelegt, für 2006 rund 5,9 Mio., für Mai 2007 bis November 2008 7 Mio. und für November 2008 bis November 2009 2,5 Mio. Euro.

sollten. Der Ansatz, palästinensische Kapazitäten zu stärken, ist zweifellos zweckmäßig. Aus diesen Gründen erscheint allerdings die Befristung von EU BAM Rafah auf zunächst 12 Monate wenig sinnvoll, da die Mission eine Daueraufgabe zu bewältigen hat, die mindestens so lange ausgefüllt werden muss, bis ein Abkommen über den endgültigen Status ausgehandelt ist. Gleichzeitig wäre es nützlich gewesen, Mandat und Fortschritte nach Jahresfrist und damit vor einer Verlängerung der Mission zu überprüfen – wenn sich nicht bereits im Juni 2006 die Rahmenbedingungen für den europäischen Einsatz so verschärft hätten, dass er deutlich an Wirkung verlor.

Dabei war der Ansatz der EU richtig, mit einer Grenzmission aktiv zu helfen, dass sich Israel nicht nur aus dem Gaza-Streifen, sondern auch aus dem Grenzstreifen zwischen Gaza und Ägypten (dem sogenannten Philadelphi-Korridor) und vom Grenzübergang Rafah zurückzog. Auf diese Weise wurde zum ersten Mal eine Grenze unter palästinensische Kontrolle gestellt und damit ein Schritt in Richtung Eigenstaatlichkeit getan. Allerdings sollte sich bald zeigen, dass die palästinensische Kontrolle in der Realität stark eingeschränkt war. Die PA konnte zwar entscheiden, wer ein- und ausreisen durfte. Ob der Grenzübergang aber geöffnet oder geschlossen wurde, bestimmten weder PA noch EU, sondern Israel und Ägypten. Darin bestand das Hauptproblem für einen geregelten Grenzverkehr. Denn diese Konstruktion nahm Israel zwar die Verantwortung für das Grenzmanagement in Rafah ab, beließ ihm aber die Kontrolle über die Grenzöffnung. Eine israelische Schließungsanordnung hätte nur aufgehoben werden können, wenn sich PA (sowie später die De-facto-Regierung in Gaza), EU und Ägypten einig gewesen wären, die Grenze dennoch zu öffnen. So wurde auch EU BAM Rafah schnell in eine Situation gebracht, in der sie ihre wichtigste Aufgabe nicht erfüllen konnte.

Die Umsetzung der Mandate

EUPOL COPPS

Die Polizeimission in den palästinensischen Gebieten hatte sehr bald mit grundlegend veränderten Rahmenbedingungen für ihren Einsatz zu kämpfen. Kaum hatte EUPOL COPPS Anfang 2006 ihre Arbeit aufgenommen, gewann Hamas – die von EU und USA als terroristische Organisation eingestuft wird – die Parlamentswahlen und bildete im März 2006 eine Regierung. Das Quartett stellte daraufhin Bedingungen für eine weitere Kooperation mit der PA. Kontakte, diplomatische Unterstützung und Budgethilfe sollten nur fortgeführt werden, wenn die neue palästinensische Regierung die sogenannten Quartettkriterien akzeptieren würde, sprich das Existenzrecht Israels anerkennen, einen Gewaltverzicht leisten und sich auf alle bisherigen von Israel und der PLO geschlossenen Abkommen verpflichten würde. Die Hamas-Führung lehnte diese Vorgaben ab. Folgerichtig – aber politisch unklug – stellte die EU ihre Kontakte zur Hamas-geführten PA ein und stoppte ihre Budgetunterstützung. Mit dem Temporären Internationa-

len Mechanismus (TIM, später abgelöst durch PEGASE) schuf sie eine Stelle, die verhindern sollte, dass Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen in den palästinensischen Gebieten zusammenbrachen. In diesem Rahmen stellte die EU unter Umgehung der Ministerien Gelder bereit, um die Infrastruktur zu erhalten, Angestellte im Gesundheits- und Bildungssektor zu bezahlen und Energielieferungen in den Gaza-Streifen sowie Not- und Sozialhilfe zu finanzieren. Überdies unterstützte TIM das Büro des palästinensischen Präsidenten.

Weil die EU es ablehnte, mit Hamas zu reden, geschweige denn zu kooperieren, konnte auch die europäische Polizeimission nicht mit dem zuständigen, aber nun von Hamas geleiteten Innenministerium zusammenarbeiten. Nur einige kleinere Aktivitäten mit anderen Partnern (etwa dem Präsidentenbüro) konnte EUPOL COPPS fortführen. Ihre eigentliche Arbeit konnte sie de facto erst Mitte Juni 2007 aufnehmen, als der palästinensische Präsident Mahmud Abbas in der West Bank eine Übergangsregierung eingesetzt hatte, der Hamas nicht angehört. Dies bedeutet aber auch, dass die Mission nur dort und nicht im Hamas-dominierten Gaza-Streifen aktiv sein kann. Damit kann der größte Teil der palästinensischen zivilen Polizei nicht von ihrer Arbeit profitieren: Rund zwei Drittel der zivilen Polizisten sind (bzw. waren) im Gaza-Streifen eingesetzt.¹⁷

Inwiefern es EUPOL COPPS gelungen ist, das Mandat zu erfüllen, lässt sich nur schwer bewerten, weil in der Gemeinsamen Aktion keine Benchmarks und Eckdaten festgelegt wurden, an denen das bisher Erreichte gemessen werden könnte. Die Ziele wurden, wie oben beschrieben, nur relativ allgemein formuliert. Festzuhalten ist, dass sich die Mission vor allem auf einen Teil ihres Mandats konzentriert hat, nämlich mit Training, Ausstattungshilfe und Infrastrukturmaßnahmen die im Palestinian Civil Police Development Programme (PCPDP) enthaltenen kurzfristigen operativen Prioritäten umzusetzen. Sie hat zudem – zusätzlich zum amerikanischen Team – Geberhilfe und -aktivitäten koordiniert, Führungspersonal der zivilen Polizei beraten und Trainingsaktivitäten mit Schwerpunkt Erhalt der öffentlichen Ordnung durchgeführt. Letztere wurden auch mit Ausstattungshilfe (etwa Schutzmonturen für Polizisten, Handschellen, Schlagstöcke und Fahrzeugen) unterstützt. Weiterhin hat EUPOL COPPS Polizeistationen, Gefängnisse und das Polizeitrainingscenter in Jericho instand gesetzt und deren Kapazitäten erweitert sowie für einen besseren

¹⁷ Anfang 2006 waren von knapp 19 000 Polizisten über 12 000 im Gaza-Streifen eingesetzt. Für die Zahlenangaben vgl. European Union Co-ordinating Office for Palestinian Police Support (EU COPPS) and Palestinian Civil Police Development Programme 2005–2008, *Factsheet*, 15.2.2006, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUCOPPShandoutFeb2006.pdf> (Zugriff am 26.8.2009). Nach der Machtübernahme durch Hamas erhielten die PA-Polizisten im Gaza-Streifen ab Mitte 2007 die Anweisung aus Ramallah, nicht zum Dienst zu erscheinen, wenn sie weiterhin ihre Gehälter beziehen wollten. Nach wie vor finanziert die EU auch die Gehälter von 9000 inaktiven Polizisten im Gaza-Streifen. European Union Technical Assistance Office, »Netherlands Contributes €6 Million through EU's PEGASE Mechanism to Pay Salaries of over 14,500 Members of Palestinian Civil Police and Civil Defence Services«, Press Release, Jerusalem, Juni 2009, <www.delwbg.ec.europa.eu/en/whatsnew/114.pdf> (Zugriff am 1.9.2009).

Polizeifunkempfang gesorgt.¹⁸ Insgesamt kann man sich allerdings des Eindrucks nicht erwehren, dass die bisherigen Aktivitäten eher ein Sammelsurium von Einzelmaßnahmen der EU, ihrer Mitgliedstaaten und von Drittstaaten sind, statt einem strategischen Aufbauplan zu folgen.

Langfristige Strukturreformen konnte die Mission kaum voranbringen, weder bei der zivilen Polizei noch im Rechts- und Justizwesen. Nach wie vor fehlt es etwa an einem umfassenden rechtlichen Rahmen für die Arbeit der Sicherheitsdienste, an einem Polizeigesetz und an klaren Richtlinien für die Polizeiarbeit. Grundsätzlich müsste zudem eine Justizreform Vorrang genießen, um eine effektive, transparente und unabhängige Strafverfolgung zu ermöglichen. Bislang gibt es weder eine klare Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen Einrichtungen der Judikative, noch ist das Justizwesen in der Lage, die anstehenden Fälle rasch abzuarbeiten.¹⁹ Im Mai 2008 beschloss denn auch das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) der EU, die Aktivitäten im Bereich Rechtsstaatlichkeit auszuweiten und eine dafür zuständige Abteilung bei EUPOL COPPS einzurichten. Diese soll mit rund 20 neuen Mitarbeitern (Experten für Strafvollzug, Verteidigung, Justizwesen, Gerichtsverwaltung, Ministeriumsverwaltung, Menschenrechte, Kriminal- und Polizeigesetzgebung) gemeinsam mit palästinensischen Partnern eine umfassende Strategie für den palästinensischen Justizsektor erarbeiten, die Rechtslage beobachten und beratend wirken.²⁰ Die Maßnahmen laufen – nach einer ausführlichen Machbarkeits- und Bedarfsstudie, die in beispielhafter Kooperation zwischen den verschiedenen EU-Institutionen erstellt wurde – im Sommer 2009 erst langsam an. Sie dürften sich allerdings einmal mehr vor allem auf Ausstattungs- und Infrastrukturprojekte konzentrieren. Damit besteht wenig Aussicht, dass sie Rechtsstaatlichkeit entscheidend werden fördern können. Dies dürfte schon an den Rahmenbedingungen scheitern: Die politische Spaltung und der Machtkampf zwischen den beiden palästinensischen Regierungen bestehen fort, das Parlament ist weiterhin blockiert und in West Bank und Gaza-Streifen konsolidieren sich unterschiedliche Rechtssysteme, die Fortschritte hin zu einer unabhängigen Justiz verhindern. Außerdem stellt sich die Frage, ob eine solche Aufgabe nicht ohnehin kohärenter und mit längerem Atem von der Delegation bewältigt

18 Für Beispiele vgl. EUPOL COPPS, »Outline of EUPOL COPPS Projects during last 18 Months«, Press Release, Ramallah, 15.12.2008, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/20081215_EUPOL_COPPS_project_in_the_last_18_months.pdf> (Zugriff am 26.8.2009).

19 Vgl. das zur Berliner Konferenz 2008 vorgelegte Factsheet *Criminal Justice System. Justice Sector Projects 2008–2010*, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080519-CriminalJusticeBrochure.pdf> (Zugriff am 28.8.2009).

20 Vgl. die Informationsbroschüre über EUPOL COPPS vom 7.6.2009, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUPOL%20COPPS%20booklet.pdf>> (Zugriff am 5.9.2009). Der Beschluss wurde im Dezember 2008 vom Rat formalisiert. Council of the European Union, *Council Joint Action 2008/958/CFSP of 16 December 2008 Amending Joint Action 2005/797/CFSP on the European Police Mission for the Palestinian Territories*, Brüssel, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:338:0075:0076:EN:PDF>> (Zugriff am 1.8.2009).

werden kann statt von den Mitgliedstaaten im Rahmen der ESVP – nicht zuletzt deshalb, weil sich die Delegation seit Oslo schon stark im Justizbereich engagiert und beachtliche Kompetenzen aufgebaut hat.

Die europäische Mission zeichnet sich durch eine enge Koordination und Arbeitsteilung mit dem US-Sicherheitskoordinator Keith Dayton und seinem Team aus.²¹ Dabei wurde bei der Berliner Konferenz zur Unterstützung palästinensischer Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit vom Sommer 2008 offiziell die Arbeitsteilung bestätigt, die sich vorher schon herausgebildet hatte: Während das Dayton-Team vor allem die Präsidialgarde und die gendarmerieähnlichen Nationalen Sicherheitskräfte unterstützt, konzentrieren sich die Europäer auf die zivile Sicherheit, indem sie sowohl zivile Polizei als auch Justiz stärken.²²

Wie lässt sich nun die vorläufige Wirkung der europäischen Aktivitäten bewerten? EUPOL COPPS hat im Konzert mit dem Dayton-Team (sowie einzelstaatlichen Unterstützungsleistungen) unzweifelhaft dazu beigetragen, die PA-Sicherheitskräfte nach den Rückschlägen der zweiten Intifada zu rehabilitieren und sie schlagkräftiger und effizienter zu machen. In der Folge ist es diesen gelungen, in den Städten der West Bank – die in den letzten Jahren darunter litten, dass es keine funktionierenden Sicherheitskräfte gab und Milizen und kriminelle Banden sich ausbreiteten – wieder Ordnung zu schaffen und damit die Sicherheit der palästinensischen Bevölkerung spürbar zu erhöhen.²³ Gleichzeitig ist die PA in die Lage versetzt worden, ihren Roadmap-Verpflichtungen im Sicherheitsbereich immer besser nachzukommen. Israel hatte den Ausbau der PA-Fähigkeiten zunächst skeptisch gesehen, ihn dann allerdings zunehmend honoriert und akzeptiert, dass er essentiell ist, um Risiken für die israelische Sicher-

21 Im United States Security Coordinators Team (USSC), das seit März 2005 existiert, arbeiten unter US-Führung Kanada, das Vereinigte Königreich und die Türkei zusammen. Es soll die Geberunterstützung für den palästinensischen Sicherheitssektor koordinieren, um die Kapazitäten der Sicherheitsorgane sowie Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Dabei ist USSC in vier Bereichen aktiv: Training und Ausstattung der Präsidialgarde (Presidential Guard, PG) und der Nationalen Sicherheitskräfte (National Security Forces, NSF); Capacity Building im Innenministerium; Ausbau der Infrastruktur der Sicherheitskräfte, etwa Aufbau eines Trainingscenters für die PG; sowie ein spezielles Training für Führungskräfte. Vgl. Keith Dayton, *Michael Stein Address on U.S. Middle East Policy*, Washington, D.C.: Washington Institute for Near East Policy, 7.5.2009, <www.washingtoninstitute.org/html/pdf/DaytonKeynote.pdf> (Zugriff am 27.8.2009).

22 Vgl. *Berlin Conference in Support of Palestinian Civil Security & the Rule of Law, Summary of the Chair*, Berlin, 24.6.2008, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080624Berlinconference.pdf>> (Zugriff am 27.8.2009).

23 Parallel dazu ist es Hamas im Gaza-Streifen gelungen, neben den PA-Sicherheitskräften einen eigenen fünfgliedrigen Sicherheitsapparat aufzubauen und weitgehend Ordnung und Sicherheit durchzusetzen. Dabei gibt die Organisation an, dass rund 2000 ehemalige PA-Sicherheitskräfte mittlerweile für die dem Hamas-geführten Innenministerium unterstehenden Sicherheitskräfte tätig sind. Insgesamt wird die Zahl der Polizeikräfte unter Hamas-Kommando auf 13 000 beziffert, die des Zivilschutzes auf 700, die der nationalen Sicherheit auf 1000. Rund 1000 weitere arbeiten in der Abteilung »Sicherheit und Schutz« und 300–400 im Inlandsgeheimdienst. Amira Hass, »Illusions in Gaza«, in: *Haaretz Online Edition*, 11.12.2008.

heit zu bekämpfen. Folgerichtig wurde 2008 die Sicherheitskooperation zwischen der PA und Israel wieder aufgenommen. Seither hat Israel schrittweise die Bewegungsfreiheit der palästinensischen Sicherheitskräfte gesteigert, Ausstattungslieferungen zugelassen und West-Bank-Städte wieder der PA-Kontrolle unterstellt. Gleichzeitig wurde in der West Bank die Präsenz der israelischen Armee verringert sowie ab 2009 begonnen, Straßensperren abzubauen – wenn auch in begrenztem Umfang.²⁴

Die im Mandat der ESVP-Mission formulierte und auch von den Amerikanern propagierte palästinensische Eigenverantwortung für den Prozess lässt noch deutlich zu wünschen übrig.²⁵ Workshops mit Sicherheitskräften zeigen, dass diese die Maßnahmen im Sicherheitssektor zwar positiv bewerten, aber gleichzeitig beklagen, dass nach wie vor sowohl der rechtliche Rahmen ihrer Tätigkeit als auch die strategische Ausrichtung der Reformen unklar sind. Zudem fühlen sie sich großem Misstrauen von Seiten der Bevölkerung ausgesetzt.²⁶ Viele Palästinenser glauben, dass die palästinensischen Sicherheitskräfte vor allem israelischen Sicherheitsinteressen dienen. Genährt wird diese Wahrnehmung von mangelnden Fortschritten im Friedensprozess. Da die Stärkung der Sicherheitskräfte nicht parallel zu einem politischen Prozess erfolgt, der auf Unabhängigkeit abzielt, wird sie auch nicht als Maßnahme der Staatsbildung gesehen. Auch tragen die nach wie vor andauernden, zum Teil gleichzeitig mit Aktivitäten der PA oder in Zusammenarbeit mit dieser stattfindenden Operationen der israelischen Armee in der West Bank zu diesem Eindruck bei. Sicherlich nicht hilfreich war in diesem Zusammenhang Daytons Bericht, Israel habe die neu erworbenen Fähigkeiten der palästinensischen Sicherheitskräfte während des Gaza-Krieges zur Jahreswende 2008/2009 schätzen gelernt, weil sie dem Land erlaubten, einen Teil seines Militärs nach Gaza zu verlegen, ohne befürchten zu müssen, dass der Konflikt auf die West Bank übergreift.²⁷ Auch die von EUPOL COPPS unterstützten Polizisten setzten während des Krieges ihre neuen Fähigkeiten und Straßenkampf-

24 Die Kooperation mit Israel war sowohl für die amerikanische als auch für die europäische Mission zuerst sehr schwierig, denn Israel gestand den palästinensischen Sicherheitskräften wenig Spielraum zu. Seit 2008 hat sich das Verhältnis allerdings deutlich verbessert. Damit wurde es für EUPOL COPPS leichter, Ausstattungshilfe dorthin zu bringen, wo sie benötigt wurde, Trainings abzuhalten oder Polizeikräfte in der fragmentierten West Bank von einem A-Gebiet zum anderen zu schicken. Vgl. Shlomo Brom, *Update on Reform of the Palestinian Security Apparatuses*, Tel Aviv: Institute for National Security Studies (INSS), 30.10.2008 (INSS Insight Nr. 77), <www.inss.org.il/publications.php?cat=21&incat=&read=2279> (Zugriff am 28.8.2009); Israel Ministry of Foreign Affairs, *Supporting Palestinian Capacity Building. Israel's Efforts in Supporting the Palestinian Economy, Security Reforms and Civil Affairs. Report of the Government of Israel to the Ad Hoc Liaison Committee*, Oslo, 7.–8.6.2009, S. 17ff.

25 Vgl. ausführlich Roland Friedrich/Arnold Luethold, »And They Came In and Took Possession of Reforms. Ownership and Palestinian SSR«, in: Timothy Donais (Hg.), *Local Ownership and Security Sector Reform*, Berlin u.a. 2008 (Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF), S. 191–213.

26 Vgl. stellvertretend DCAF Ramallah, *Palestinian Security Sector Governance. The View of Security Forces in Nablus*, Juli 2009 (DCAF Spotlight Nr. 2).

27 Dayton, Michael Stein Address on U.S. Middle East Policy [wie Fn. 21].

Ausrüstungen ein, um Solidaritätskundgebungen in der West Bank strikt zu unterbinden. Damit aber werden die Sicherheitskräfte in der innerpalästinensischen Auseinandersetzung immer stärker als parteiisch (nämlich als pro-Fatah) wahrgenommen statt als überparteiliche, dem palästinensischen Gemeinwohl verpflichtete Sicherheitsorgane. Dies schadet ihrem Ruf – insbesondere, da eine überwiegende Mehrheit der Palästinenser eine Aussöhnung zwischen Hamas und Fatah befürwortet.²⁸

EU BAM Rafah

Die EU-Beobachter waren schnell vor Ort und konnten zunächst eine regelmäßige Grenzöffnung gewährleisten. Damit konnte die Mission ihre Zielsetzungen anfangs weitgehend erfolgreich umsetzen, selbst wenn grundlegende Fragen der Kooperation ungeklärt blieben (und weiterhin bleiben). So wurde das AMA nie vollständig in Kraft gesetzt, sondern lediglich das Protokoll zum Personenverkehr. Die Protokolle zum Warenverkehr und den Sicherheitsvorkehrungen dagegen wurden nicht unterzeichnet. Infolgedessen lagen keine klaren Richtlinien für den Umgang mit verdächtigen Objekten und Personen vor und die Mitarbeiter von EU BAM mussten sich mit Ad-hoc-Regelungen behelfen.²⁹ Mit Trainingsmaßnahmen konnte EU BAM dazu beitragen, die Kontrollen effektiver zu machen und die Öffnungszeiten des Grenzübergangs rasch auszuweiten. Anfangs verlief die Zusammenarbeit unproblematisch und größere Zwischenfälle blieben aus, da alle Seiten daran interessiert waren, die Bestimmungen erfolgreich umzusetzen. Vom 25. November 2005 bis zum 25. Juni 2006 nutzten nach Angaben der EU rund 280 000 Palästinenser den Übergang.³⁰

Schon nach einem guten halben Jahr im Einsatz aber veränderten sich Rahmenbedingungen und Kooperationswille der Parteien entscheidend. Zunächst konnte der Grenzübergang nach Antritt der Hamas-geführten Regierung im März 2006 weiterhin offen gehalten werden. Denn Hamas und Fatah einigten sich darauf, dass nach wie vor die von Fatah dominierte Präsidentengarde das Personal am Übergang stellen sollte, so dass keiner der internationalen Akteure mit Hamas-Sicherheitskräften in Kontakt treten musste. Als aber Hamas-Milizen am 25. Juni 2006 den israelischen Soldaten Gilad Shalit entführten, verfügte Israel, den normalen Grenzverkehr einzustellen. Militärische Operationen folgten, mit denen Shalit befreit und die Hamas-Infrastruktur zerstört werden sollte. Gleichzeitig wurde eine weitgehende Blockade über den Gaza-Streifen verhängt. Dementsprechend wurde auch der Grenzübergang Rafah nur noch in Ausnahmefällen geöffnet. Zwar bemühte sich die EU in den Folgemonaten darum, wieder eine geregelte Öffnung des Übergangs zu erreichen. Sie erreichte

²⁸ Vgl. Palestinian Center for Policy and Survey Research, »Poll No. 33 Conducted between 13–15 August 2009«, Press Release, 17.8.2009, <www.pcpsr.org/survey/polls/2009/p33epressrelease.html> (Zugriff am 1.9.2009).

²⁹ Vgl. unter anderem Tovah Lazaroff, »EUBAM Head: Keeping Gaza Border Open Is the Trick«, in: *Jerusalem Post*, 6.2.2009.

³⁰ Vgl. die Angaben unter <www.eubam-rafah.eu/portal/node/382> (Zugriff am 1.9.2009).

aber lediglich, dass der Übergang für kurze Zeiträume und für humanitäre und religiöse Zwecke geöffnet wurde. Insgesamt war er im auf die Entführung folgenden Einjahreszeitraum (bis zum 13. Juni 2007) nur an 83 Tagen offen; rund 165 000 Palästinenser konnten ein- oder ausreisen. In den 18 Monaten des EU-BAM-Einsatzes in Rafah konnten damit fast eine halbe Million Palästinenser den Grenzübergang passieren.³¹

Eine neue Eskalationsstufe wurde schließlich mit den gewalttätigen Auseinandersetzungen im Gaza-Streifen erreicht, die Mitte Juni 2007 zur dortigen Machtübernahme der Hamas führten. Seither ist der Grenzübergang auf israelisches und ägyptisches Betreiben hin grundsätzlich geschlossen und das Gebiet einer strengen Blockade unterworfen. Auch die Europäer haben kein Interesse an einer wie auch immer gearteten Kooperation mit Hamas gezeigt, die die Öffnung des Grenzübergangs ermöglicht hätte. Die europäische Mission ist seit dieser Zeit suspendiert beziehungsweise »dormant«. Dennoch hat EU BAM Rafah ihre Einsatzfähigkeit aufrechterhalten. Sie könnte innerhalb kürzester Zeit die Arbeit am Grenzübergang wieder aufnehmen, wenn dies von den Parteien gewünscht wird. Ihre Mitarbeiter haben die Zeit nicht ausschließlich im Hauptquartier in Ashkelon verbracht, sondern versucht, sich sinnvoll zu betätigen: Sie unterstützten EUPOL COPPS, indem sie Trainingskurse für Grenzmanagement und Zoll vorbereiteten und abhielten, sowie im Bereich der Rechnungsprüfung für die zivile Polizei. Dennoch hat die Mission ihre Personalstärke nach Mitte 2007 deutlich zurückgefahren – im Frühjahr 2009 waren noch 20 (aus acht Mitgliedstaaten) entsandte und sieben lokale Mitarbeiter im Team.

Nach dem Gaza-Krieg zur Jahreswende 2008/2009 und dem parallel von Israel und Hamas verkündeten Waffenstillstand keimte zunächst Hoffnung auf, rasch zu den Regelungen von 2005 zurückkehren und die EU-Beobachter wieder einsetzen zu können. Es wurde sogar diskutiert, ob die EU am Grenzübergang für Waren zwischen Israel und dem Gaza-Streifen (Karni) eine Aufgabe übernehmen oder sich an der Kontrolle der Tunnel beteiligen könnte, die die ägyptisch-gazanische Grenzlinie unterqueren. Wegen des Embargos gegen den Gaza-Streifen wird die Bevölkerung durch diese Tunnel mit lebenswichtigen Verbrauchsgütern versorgt, es werden aber auch Waffen geschmuggelt. Schnell wurde allerdings deutlich, dass die Voraussetzungen für eine erneute Öffnung des Übergangs nicht gegeben waren. Hamas und Israel konnten sich nicht auf einen Gefangenenaustausch einigen, bei dem Gilad Shalit freigekommen wäre. Dies hatte Israel als Hauptbedingung für eine Aufhebung der umfassenden Blockade des Gebiets formuliert. Ebenso wenig kam in von Ägypten vermittelten Gesprächen ein neues Arrangement zwischen Fatah und Hamas zustande, das unter anderem erlaubt hätte, die Präsidentengarde wieder am Grenzübergang Rafah einzusetzen. Israel, Ägypten und die EU waren auch nicht

³¹ Zahlenangaben nach EU Council Secretariat, *EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah)*, Factsheet Rafah/10, Updated March 2009, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUBAM%20Rafah%20-%20version%2010_EN.pdf> (Zugriff am 26.8.2009).

bereit, eine Grenzöffnung mit von Hamas gestellten Grenzposten zuzulassen. Zwar hat Ägypten seit Mitte 2007 den Übergang immer wieder vorübergehend aus humanitären und religiösen Gründen geöffnet – nicht zuletzt, um einen gewalttätigen Grenzdurchbruch zu verhindern. Im Juli 2006 und in weitaus größerem Umfang im Januar 2008 waren Tausende von Palästinensern über die Grenze geströmt, um Verwandte zu besuchen und einzukaufen. Eine geregelte Grenzöffnung gab es aber weiterhin nicht. So konnte nach dem Krieg kein nennenswerter Wiederaufbau eingeleitet werden, obwohl Finanzmittel zur Verfügung standen. Bei einer Geberkonferenz in Sharm al-Sheikh im März 2009 hatte die internationale Gemeinschaft dafür sowie zur Stärkung der PA rund 5 Milliarden US-Dollar zugesagt. Nach wie vor versorgt sich die Bevölkerung im Gaza-Streifen im Wesentlichen durch die Tunnel unter der Grenzlinie. Unbeabsichtigt wird so aber auch die Hamas gestärkt, weil sie den Handel via Tunnel kontrolliert und besteuert und die Isolierung fort dauert. All dies hat dramatische Auswirkungen auf die ökonomische, soziale und politische Situation im Gaza-Streifen.³²

Relevanz und Einordnung

EUPOL COPPS

Seit der zweiten Intifada hatte sich die Sicherheitslage in den palästinensischen Gebieten drastisch verschlechtert. Israel hatte in Reaktion auf palästinensische Anschläge insbesondere in seiner Operation »Defensive Shield« 2002 einen Großteil der palästinensischen Sicherheitsinfrastruktur zerstört. Ein zunehmendes Sicherheitschaos in den Städten der West Bank und im Gaza-Streifen war die Folge. Zudem fehlt es Justiz und Strafvollzug an Effizienz und demokratischer Kontrolle, von Rechtsstaatlichkeit kann in den palästinensischen Gebieten nicht ernsthaft gesprochen werden. Daher ist es sinnvoll, dass sich die Europäer mit ihrer EUPOL-COPPS-Mission auf eben diese Bereiche konzentrieren. Dabei knüpft die Mission im Justizbereich an langjährige Erfahrungen der Delegation an, die allerdings seit Etablierung der PA wenig substantielle Fortschritte brachten. Sie baut außerdem auf langjähriger Unterstützung des Sicherheitssektors durch einzelne EU-Mitgliedstaaten auf. Auch hier gilt allerdings: Immer

³² Infolge der Blockade gingen nach Angaben des Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) der VN legale Importe auf ein Fünftel bis ein Sechstel des Volumens vor der Blockade zurück, Exporte auf nahezu null. Damit fallen nicht nur wichtige Verbrauchsgüter, sondern auch Investitionsgüter weg. Weitgehend zusammengebrochen ist auch die exportorientierte Landwirtschaft. Wegen Blockade und Krieg mussten rund 95% aller Industriebetriebe in Gaza schließen. Im August 2009 lag die Arbeitslosenquote im Gaza-Streifen bei über 40%, bei den unter 30-Jährigen sogar bei 60%. Drei Viertel der Bevölkerung waren auf Nahrungsmittelhilfen der humanitären Organisationen angewiesen. Vgl. United Nations/OCHA Occupied Palestinian Territory, *Locked in. The Humanitarian Impact of Two Years of Blockade on the Gaza Strip*, Ost-Jerusalem, 14.8.2009 (Special Focus), <www.ochaopt.org/documents/Ocha_opt_Gaza_impact_of_two_years_of_blockade_August_2009_english.pdf> (Zugriff am 27.8.2009).

wieder wurden zwar palästinensische Kapazitäten gestärkt, grundlegende Reformen aber nicht umgesetzt. Die palästinensische Eigenverantwortung wurde in den Hintergrund gerückt.

Dies hat vor allem damit zu tun, dass es der EU – wie auch ihren amerikanischen Kooperationspartnern – seit Beginn ihrer Missionen 2005 nicht gelungen ist, Erfolge im Sicherheitsbereich auch in substantielle politische Fortschritte im Friedensprozess umzuwandeln. Westliche Politik hat zudem das Konfliktumfeld insofern ungünstig beeinflusst, als sie durch den sogenannten »West Bank first«-Ansatz die innerpalästinensische Spaltung vertieft hat, statt deren Überwindung anzustreben.³³ Unter diesen Voraussetzungen ist eine nachhaltige Institutionenbildung unmöglich: Ein internationalen Standards entsprechender, demokratisch kontrollierter, unparteiischer, für die Bevölkerung glaubwürdiger und einheitlicher Sicherheitsapparat lässt sich nicht in einer Situation aufbauen, in der sich zwei illegitime Regierungen gegenüberstehen, das Parlament blockiert ist und die Sicherheitskräfte (vor allem angesichts politisch motivierter Massenverhaftungen der jeweiligen Oppositionsanhänger) als Partei im Machtkampf wahrgenommen werden.³⁴ Hier haben die Europäer klar eine Linie mitgetragen, nach der unbedingt der verhandlungsbereite Wahlverlierer Fatah und insbesondere Präsident Mahmud Abbas gestärkt werden sollten, aber nicht demokratisch kontrollierte Institutionen.

EU BAM Rafah

Auch die EU-BAM-Rafah-Mission ordnet sich prinzipiell sinnvoll in den Gesamtansatz der EU zur Unterstützung des Friedensprozesses ein. Dass die EU als Drittpartei eine Rolle bei der Stabilisierung der Situation einnahm, entsprach ihrem Interesse, im Nahen Osten nicht mehr länger nur als Zahlmeister, sondern auch als ernstzunehmender Akteur im Geschehen auftreten zu können – und von den Konfliktparteien und den USA als solcher anerkannt zu werden. Allerdings hat sich gezeigt, dass sich dies kaum in die Tat umsetzen lässt, solange die EU nicht willens ist, auch tatsächlich politischen Einfluss auszuüben, und wegen politischer Vorgaben nicht einmal mit allen wichtigen lokalen Akteuren kommunizieren kann. Die Mission konnte ihren Auftrag nur so lange erfüllen, wie die regionalen Partner zur Kooperation bereit waren. Sie konnte zudem keine konfliktpräventive Wirkung entfalten: Da sie sich lediglich auf den Grenzübergang konzentrierte und sich nicht damit befasste, wie die Grenze

³³ Vgl. ausführlich Muriel Asseburg, *European Conflict Management in the Middle East. Toward a More Effective Approach*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik/Carnegie Endowment for International Peace, Februar 2009 (Research Paper 4/2009), S. 29–44.

³⁴ Europäische Funktionsträger tendieren dazu, diese Problematik zu ignorieren und stattdessen die Bedeutung einer effektiven Polizei für einen künftigen palästinensischen Staat in den Vordergrund zu stellen. Vgl. etwa den Beitrag des EU-Sonderbeauftragten Marc Otte, »Europa als strategischer Partner Israels im Friedensprozess«, in: *Internationale Politik*, (Mai 2008), S. 74–80, sowie den Artikel des damaligen Missionsleiters Colin Smith, »High Noon for PA Civil Police«, in: *Haaretz Online Edition*, 20.6.2008.

effektiv hätte gesichert werden können, konnte sie auch die Aufrüstung von Hamas und anderer Gewaltakteure nicht verhindern.

Auch was den Erhalt der Einheit des palästinensischen Gebiets und die Bewegungsfreiheit von Palästinensern betrifft, konnte die internationale Gemeinschaft kaum Ergebnisse erzielen. Insbesondere engagierte sie sich kaum, um die weiteren Bestimmungen des Agreement on Movement and Access zu verwirklichen, mit dem die Einheit des Territoriums gewährleistet und die Gazaner in die Weltwirtschaft eingebunden werden sollten. Daher wurden in vielen Punkten keine oder nur sehr geringe Fortschritte erzielt: bei der Einrichtung von Konvois zwischen Gaza-Streifen und West Bank zum Transport von Personen und Waren, dem Abbau von Checkpoints und Straßensperren in der West Bank, dem Bau eines Hafens und, nach Klärung der Sicherheitsfragen, dem Wiederaufbau des Flughafens.

Schlussfolgerungen

Die beiden ESVP-Missionen in den palästinensischen Gebieten weisen durchaus unterschiedliche Erfolgsbilanzen auf. Während EU BAM Rafah seit Mitte 2007 suspendiert, also de facto gescheitert ist, konnte EUPOL COPPS durchaus zur Rehabilitierung der zivilen palästinensischen Polizei und zur Verbesserung der Sicherheitssituation in der West Bank beitragen. Umfassende Strukturreformen konnten bislang allerdings weder im Sicherheitsapparat noch im Justizbereich eingeleitet werden. Die europäische Politik hat im innerpalästinensischen Machtkampf einseitig für den palästinensischen Präsidenten und die von ihm eingesetzte Übergangsregierung in der West Bank Partei ergriffen sowie Kontakte und Kooperation mit der Hamas untersagt. Damit hat sie den Handlungsspielraum der Missionen stark eingeschränkt und ihre Legitimität beeinträchtigt. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass die Missionen die angestrebten nachhaltigen Wirkungen nicht erzielen können, solange zwei Voraussetzungen nicht gegeben sind. Erstens müssen sie von Maßnahmen begleitet werden, mit denen die geographische und politische Spaltung der palästinensischen Gebiete überwunden werden soll. Zweitens muss der Friedensprozess wieder aufgenommen werden, der eine glaubwürdige Perspektive für ein Ende der Besatzung und die palästinensische Unabhängigkeit eröffnet. Das bedeutet, dass europäisches Konfliktmanagement viel stärker als bisher mit Konfliktregelung Hand in Hand gehen muss.

Mit Hilfe von Training, Infrastrukturmaßnahmen und Ausstattungshilfe konnte EUPOL COPPS die Fähigkeiten der PA bei Polizeiarbeit und Strafverfolgung stärken. Damit hat sie – in enger Zusammenarbeit mit dem amerikanischen Sicherheitskoordinator Dayton – die PA dabei unterstützt, in den Städten der West Bank wieder Ordnung herzustellen und auf diese Weise direkt dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Außerdem hat die Mission damit eine wichtige Voraussetzung für die Wiederbelebung der Wirtschaft geschaffen. Allerdings hat die enge Kooperation mit den USA die Legitimität der EU-Bemühungen geschwächt, da die palästinensische Bevölkerung diese in den Kontext israelischer

Interessen der Terrorismusbekämpfung und des internen Machtkampfs stellte. Zudem ist es EUPOL COPPS kaum gelungen, Reformen anzustoßen, die nicht nur effektivere, sondern auch einheitliche, legitime, demokratisch kontrollierte und unparteiische Sicherheitsdienste und Strafverfolgungsbehörden hervorbringen würden. So läuft die EU einmal mehr Gefahr, zum Aufbau eines autoritären, repressiven Sicherheitsapparates beizutragen. Menschenrechtstrainings sind in diesem Zusammenhang nicht unnütz, aber bestimmt kein ausreichendes Gegenmittel, solange die Rahmenbedingungen rechtsstaatliche Verfahrensweisen nicht zulassen.

Die Europäer sollten Bemühungen um eine innerpalästinensische Aussöhnung wesentlich deutlicher als bislang unterstützen, denn diese ist eine notwendige Voraussetzung für die Rückkehr zu einem einheitlichen politischen System und die Wiedereinsetzung eines gewählten Parlaments mit entsprechenden Kontrollfunktionen. Vor allem aber sollten sie in Zukunft darauf achten, ihre Trainings-, Infrastruktur- und Ausstattungsmaßnahmen für die Unterstützung der zivilen Polizei und das Justizwesen stärker in einen – noch zu schaffenden – rechtsstaatlichen Rahmen einzubinden. Außerdem wird es darum gehen, wesentlich energischer als bislang palästinensische Eigenverantwortung zu fördern, indem mehr Teilhabe gewährt wird. Damit könnten Sicherheitskräfte und Gesellschaft vom Sinn der Maßnahmen überzeugt und so deren Legitimität untermauert werden. Dies sollte etwa die partizipative Erarbeitung einer nationalen Sicherheitsstrategie umfassen, aber auch lokale Diskussionsrunden, in denen die Bevölkerung ihre jeweils konkreten Sicherheitsbedürfnisse gemeinsam mit Sicherheitskräften erörtert, damit gezielt Ansätze für die Polizeiarbeit entwickelt werden können.

Die europäische Grenzmission EU BAM Rafah konnte nach Juni 2006 nur noch sehr eingeschränkt operieren und ist seit Juni 2007 suspendiert. Folglich kann sie ihre Aufgaben, insbesondere eine regelmäßige Öffnung des Grenzübergangs zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten zu gewährleisten, nicht mehr erfüllen. Damit konnte die Mission weder substantiell und langfristig dazu beitragen, das Agreement on Movement and Access umzusetzen, noch Vertrauen zwischen den Parteien zu schaffen, das Gewalt verhindert und Schritte hin zu einer friedlichen Regelung befördert hätte. Ebenso misslang es, im Sinne ihrer Koordinationsaufgabe einen Kompromiss zwischen den regionalen Parteien über ein neues Arrangement für eine Grenzöffnung zu erzielen. Letztlich trug die EU die Blockade des Gaza-Streifens mit.

Dennoch wäre ein Abbruch der Mission nach Ende ihrer aktuellen Laufzeit im Mai 2010 das falsche politische Signal. Vielmehr sollte die EU gemeinsam mit ihren Quartett-Partnern darauf drängen, die Blockade des Gaza-Streifens so rasch wie möglich zu beenden und eine regelmäßige und dauerhafte Öffnung des Rafah-Übergangs zu ermöglichen, die dann auch den erneuten Einsatz der europäischen Grenzmission erfordern würde. In diesem Sinne gilt es erstens die ägyptischen Bemühungen um einen Waffenstillstand und einen Gefangenenaustausch zwischen Israel und der Hamas zu unterstützen. Zweitens sollte darauf geachtet werden, ägypti-

sche (oder anderweitige arabische) Bemühungen nicht durch ein Beharren auf den Quartettkriterien zu unterminieren, sondern sie zu unterstützen, um zu einer Einigung zwischen Fatah und Hamas zu kommen, die die Frage der Grenzposten auf palästinensischer Seite regelt und einen Mechanismus für den Wiederaufbau etabliert. Ein Erfolg in diesem Punkt bleibt allerdings fraglich, solange die Hamas-Regierung im Gaza-Streifen befürchtet, dass Israel, die PA, die USA und die EU weiterhin Pläne für einen Regimewechsel verfolgen. Ohne ein umfassenderes Machtteilungsarrangement zwischen Fatah und Hamas dürften Fortschritte daher Illusion bleiben. Wenn die Übergänge für Personen und Waren wieder geöffnet und die Importeinschränkungen deutlich reduziert worden sind, können und müssen drittens gemeinsam mit Israel und Ägypten Wege gefunden werden, um den Schmuggel durch die Tunnel unterhalb der Grenzlinie auf Dauer zu unterbinden. Dabei wird es für die Europäer weniger um Training und die Lieferung von Ausstattung gehen, die es erlaubt, die Grenze besser zu kontrollieren. Wichtiger ist es, bei allen Beteiligten den politischen Willen zu generieren, der die Basis für eine effektive Kontrolle ist.

Die ESVP in Asien: Die Aceh Monitoring Mission in Indonesien

Felix Heiduk

Der 15. August 2005 markierte nicht nur das Ende des Bürgerkrieges zwischen der GAM (Gerakan Aceh Merdeka – Bewegung für ein freies Aceh) und der indonesischen Zentralregierung, sondern auch den Beginn der ersten ESVP-Mission in Asien. Der Konflikt um die Unabhängigkeit Acehs¹ konnte durch ein Memorandum of Understanding (MoU) beigelegt werden, welches unter anderem eine Demilitarisierung der Provinz und weitreichende Autonomierechte für Aceh beinhaltete. Die EU spielte dabei eine Schlüsselrolle: Sie entsandte eine zivile Beobachtermission, um die Umsetzung des Memorandums zu überwachen. Die Aceh Monitoring Mission (AMM) unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von anderen ESVP-Missionen. Sie war nicht nur die erste Mission in Asien, sondern auch die erste, bei der die EU mit einer weiteren Regionalorganisation kooperierte: der ASEAN. Die Mission nahm zudem ihre Arbeit nur wenige Monate nach dem verheerenden Tsunami auf, der große Teile Acehs verwüstet und mehr als 150 000 Acehnesen das Leben gekostet hatte. Katastrophenhilfe, Wiederaufbau und Friedensprozess liefen hierbei parallel ab, so dass die Mission in einem äußerst ungewöhnlichen Kontext agierte. Besonders bemerkenswert ist nicht zuletzt, dass von der Beschlussfassung bis zur Entsendung der ersten Beobachter nicht einmal drei Wochen vergingen.

Das Zustandekommen der Mission und ihr Mandat

Die Entstehung der Aceh-Mission ist eng verbunden mit dem sogenannten Helsinki-Friedensprozess. Dieser begann im Januar 2005, wenige Wochen nachdem ein Tsunami große Teile der Bürgerkriegsprovinz zerstört hatte. In Helsinki verhandelten Vertreter der GAM und der indonesischen Regierung. Vermittelt hatte dies die finnische NGO Crisis Management Initiative (CMI) unter Leitung des ehemaligen finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari.² Mit finanzieller Unterstützung der EU durch Gelder aus dem

¹ Aceh, an der Nordspitze der Insel Sumatra gelegen, war von 1976 bis 2005 Schauplatz eines Sezessionskonflikts zwischen der GAM, die für die Unabhängigkeit Acehs von Indonesien kämpfte, und der indonesischen Zentralregierung. Dieser hatte zwei Hauptursachen. Zum einen waren lokale Eliten im Zuge einer Konzentration der politischen Macht in Jakarta entmachtet worden. Zum anderen hatten das Suharto-Regime und multinationale Konzerne die natürlichen Ressourcen der Provinz ausgebeutet. Die Erträge waren zu großen Teilen in die Hauptstadt oder ins Ausland abgeflossen. In diesem Konflikt kamen über 12 000 Menschen ums Leben, über 100 000 waren zeitweilig auf der Flucht.

² Kirsten E. Schulze, *Mission Not So Impossible. The Aceh Monitoring Mission and Lessons Learned for the EU*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Juli 2007 (International Policy Analysis), S. 3.

Rapid Reaction Mechanism (RRM) kam es nach vier Verhandlungsrunden zur Unterzeichnung eines MoU. Im Zentrum der Verhandlungen hatte neben anderem die Frage nach einer externen Beobachtermission gestanden. Auf deren Einsatz hatte die Rebellenorganisation bestanden, denn 2000 und 2002 waren Waffenstillstandsverhandlungen auch deshalb gescheitert, weil neutrale Beobachter fehlten. Vor dem Hintergrund der jüngeren indonesischen Geschichte galten die USA und Australien nach wie vor – insbesondere aufgrund des »Verlustes« von Osttimor³ – als diskreditiert, weil viele Indonesier sie als treibende Kräfte hinter der Intervention in Osttimor sahen.⁴ Ebenso wenig geeignet schien eine Beobachtermission unter Führung der ASEAN-Staaten, da es diesbezüglich an strukturellen Voraussetzungen und Erfahrungen innerhalb der ASEAN mangelte. Durch Zustimmung zu einer von EU- und ASEAN-Staaten gemeinsam gebildeten Beobachtermission zeigte Jakarta schließlich seinen politischen Willen hinsichtlich eines dauerhaften Friedens in Aceh.⁵ Ahtisaari bat daraufhin im Februar 2005 den Europäischen Rat, im Helsinki-Friedensprozess eine aktivere Rolle zu spielen und eine zivile EU-Friedensmission bereitzustellen.⁶

Innerhalb der EU-Institutionen wie auch zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten herrschte allerdings lange Zeit Uneinigkeit darüber. Vor allem Finnland, Schweden, Holland und Frankreich befürworteten nachdrücklich ein erstes mögliches ESVP-Engagement in Asien. Die meisten Mitgliedstaaten jedoch, Deutschland eingeschlossen, lehnten eine Aceh-Mission zunächst ab. Ein EU-Engagement in Asien gehöre nicht zu den vordringlichen Aufgaben europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik, hieß es. Das Blatt wendete sich, als sich ein positiver Verlauf der Verhandlungen in Helsinki zwischen GAM und indonesischer Regierung abzeichnete und die britische Ratspräsidentschaft, die der Mission bei Verhandlungsbeginn noch zögerlich gegenübergestanden hatte, umschwenkte und sich für die Mission aussprach. Ab Juli 2005 standen ihr die meisten Mitglieder des Allgemeinen Rates der EU positiv gegenüber. Nicht nur sollte mit der Aceh-Mission nun ein Friedensprozess unterstützt werden, um einen jahrzehntealten Konflikt zu beenden. Auch politisch-strategische Überlegun-

³ In der 1976 von Indonesien völkerrechtswidrig annektierten ehemaligen portugiesischen Kolonie Osttimor führte seit der Annexion die FRETILIN einen bewaffneten Kampf für die Unabhängigkeit der Provinz. Nach 24 Jahren indonesischer Besatzung, während der über 180 000 Timoresen dem Konflikt zum Opfer fielen, stimmte eine große Mehrheit der Bevölkerung in einem Referendum 1999 für die Unabhängigkeit. Als die Ergebnisse bekannt wurden, verübten die in Osttimor stationierten indonesischen Sicherheitskräfte und pro-indonesische Milizen Massaker an der timoresischen Zivilbevölkerung, die erst von einer VN-Friedenstruppe beendet werden konnten. Bis zur endgültigen Unabhängigkeit 2002 stand Osttimor unter VN-Verwaltung.

⁴ Felix Heiduk, *Neun Monate nach dem Tsunami. Hoffnungen auf Frieden in Aceh*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2005 (SWP-Aktuell 35/2005), S. 2.

⁵ International Crisis Group (ICG), *Aceh: A New Chance for Peace*, Jakarta/Brüssel, 15.8.2005 (Asia Briefing Nr. 40), S. 11.

⁶ Pierre-Antoine Braud/Giovanni Grevi, *The EU Mission in Aceh. Implementing Peace*, Paris: EU Institute for Security Studies, Dezember 2005 (Occasional Paper Nr. 61), S. 21.

gen lagen der Entscheidung zugrunde. Als erste EU-Mission in Asien fungierte AMM in vielerlei Hinsicht als Test: für die Entscheidungsprozesse und Kapazitäten der EU im zivilen Krisenmanagement, für die Handlungsfähigkeit als globaler sicherheitspolitischer Akteur und nicht zuletzt – gerade angesichts der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages – für die ESVP an sich.⁷ Darüber hinaus tat die EU laut Javier Solana mit der Aceh-Mission einen Schritt hin zu einer engeren Partnerschaft mit den Ländern Ostasiens.⁸

Kooperation mit ASEAN

AMM war die erste ESVP-Mission, die – im Sinne eines »effektiven Multilateralismus« – in Kooperation mit einer anderen Regionalorganisation entsandt wurde. Sie begann am 15. September 2005 ihre Arbeit und bestand aus 226 Beobachtern, von denen 130 aus Europa und 96 aus den fünf teilnehmenden ASEAN-Staaten stammten. Da die ASEAN keinerlei Strukturen für komplexe Interventionen besitzt, war es größtenteils Brüssel, das die Mission plante, umsetzte und finanzierte.⁹ In ihrer Struktur entsprach sie jedoch der EU-ASEAN-Kooperation, das heißt auf der Führungsebene wurden alle Leitungspositionen mit Europäern und alle Stellvertreterpositionen mit ASEAN-Personal besetzt. Sechs der elf Bezirksbüros hatten ASEAN-Vertreter an der Spitze, der Rest Europäer. Auf diese Weise wurden auf allen Ebenen Leitungs- und Stellvertreterpositionen paritätisch zwischen EU und ASEAN verteilt.¹⁰ Weiterhin besaß die Mission ein »Committee of contributors«. Darin waren neben der EU und den fünf ASEAN-Staaten auch Norwegen und die Schweiz als finanziell und personell beteiligte Nicht-EU-Staaten repräsentiert.¹¹ Personalentscheidungen und Besetzungsverfahren waren daher komplizierter als bei vielen anderen ESVP-Missionen. Auch gab es in manchen Fällen Verständigungsschwierigkeiten, weil einige asiatische AMM-Mitarbeiter nur mangelhafte Englischkenntnisse besaßen.¹² Das ASEAN-Engagement war also nicht frei von Komplikationen. Gleichwohl wurde es überwiegend als nützlich gewertet, auch wenn der finanzielle und organisatorische Beitrag eher gering war. Vor

⁷ Ebd., S. 22.

⁸ Council of the European Union, »Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, Welcomes Launch of Aceh Monitoring Mission«, Press Statement S299/05, Brüssel, 15.9.2005; ebenso: Caroline Bivar, *Emerging from the Shadows. The EU's Role in Conflict Resolution in Indonesia*, Brüssel: European Policy Centre (EPC), Dezember 2005 (EPC Issue Paper Nr. 44), S. 24.

⁹ Paul Kirwan, »From European to Global Security Actor. The Aceh Monitoring Mission in Indonesia«, in: Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė (Hg.), *European Security and Defence Policy. An Implementation Perspective*, London 2008, S. 128–142 (133).

¹⁰ Ebd., S. 134.

¹¹ John Quigley, »Enhancing South-East Asia's Security. The Aceh Monitoring Mission«, in: Sebastian Bersick/Wim Stokhof/Paul van der Velde (Hg.), *Multiregionalism and Multilateralism. Asian-European Relations in a Global Context*, Amsterdam 2006, S. 61–81 (68).

¹² Schulze, *Mission Not So Impossible* [wie Fn. 2], S. 5.

allem vertiefte regionale Expertise und kulturelle Kompetenzen konnten die ASEAN-Mitarbeiter in die Waagschale werfen.¹³

Die Mission traf zudem im August 2005 in Aceh auf eine Vielzahl von anderen lokalen, nationalen und internationalen Akteuren, die nach dem Tsunami humanitäre Hilfe leisteten und sich daran beteiligten, die völlig zerstörte Provinz wiederaufzubauen. Zu diesen hatte die Mission zwar wenig institutionelle Verbindungen, doch Friedensprozess und Wiederaufbau der Provinz waren offensichtlich eng miteinander verknüpft. Ohne dauerhaften Frieden war der Wiederaufbau in Aceh nicht möglich, und dieser konnte nur erfolgreich sein, wenn er die Spezifika des Bürgerkrieges berücksichtigte.¹⁴ Kritiker bemängelten allerdings, AMM binde die acehneseische Zivilgesellschaft nicht ein. Weil die Mission sich auf eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit der GAM und der indonesischen Zentralregierung beschränkte, blieben sowohl die Zivilgesellschaft als auch die ehemals in den Konflikt involvierten pro-indonesischen Milizen außen vor.¹⁵

Schnelle Entsendung

Nicht nur ihr Operationsgebiet und ihre hybride Struktur kennzeichneten AMM als besondere Mission. Ungewöhnlich war auch, wie wenig Zeit zwischen Beschlussfassung und Entsendung verstrich. Das Memorandum sah vor, sofort nach Vertragsunterzeichnung am 15. August 2005 eine zivile Beobachtermission in Aceh zu stationieren. Schon ab Mitte Juli 2005 zeichnete sich jedoch ab, dass die verschachtelten bürokratischen Prozesse innerhalb der EU-Institutionen den ehrgeizigen Zeitplan torpedieren würden. Weil der Termin 15. August schlichtweg nicht einzuhalten war, sollte die Mission daher laut Ratsbeschluss zum 15. September voll funktionsfähig und einsatzbereit sein. Beobachter aber befürchteten, jedwede Verzögerung des Einsatzes könnte den fragilen Frieden in Aceh gefährden. Deshalb entwarfen Mitglieder der Kommission und des Rates eine Übergangslösung: Eine aus 50 Personen bestehende EU Initial Monitoring Presence (IMP) sollte zwischen 15. August und 15. September die Einhaltung des Friedensabkommens überwachen. Damit blieben zwischen Beschlussfassung und Entsendung der IMP gerade einmal 18 Tage.

Weil die Zeit drängte, konnten auch die langwierigen bürokratischen Verfahren zur Finanzierung nicht rechtzeitig abgeschlossen werden. Die Kosten der Mission in Höhe von rund 15 Millionen Euro wurden schließlich zum Teil aus dem ESVP-Budget (etwa 9 Millionen Euro) und zum Teil über Beiträge verschiedener Mitgliedstaaten (rund 6 Millionen Euro) nach dem Prinzip »costs lie where they fall« aufgebracht. Die bürokratischen

¹³ Kirwan, »From European to Global Security Actor« [wie Fn. 9], S. 135.

¹⁴ Felix Heiduk, *Conflict Analysis. Province of Aceh/Indonesia*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Oktober 2006 (Series of Country-Related Conflict Analysis), S. 11ff.

¹⁵ Sami Lahdensuo, *Building Peace in Aceh. Observations on the Work of the Aceh Monitoring Mission (AMM) and Its Liaison with Local Civil Society*, Helsinki: Crisis Management Initiative (CMI), o.J. (Discussion Paper), S. 27ff.

Hürden bei der Finanzierung hatten zur Folge, dass teilweise massive Engpässe auftraten. So mussten Mitarbeiter der IMP Kosten für die tägliche Arbeit sowie Flugtickets zunächst auslegen. Die IMP verfügte zeitweilig weder über Mobiltelefone noch über Bargeld. Zudem fehlte es allenthalben an Computern, Büros und Büropersonal.¹⁶ Unter der Eile und dem Geldmangel zu leiden hatte auch die Ausbildung der Beobachter, die anfänglich ad hoc in einem Zweitagesseminar in Medan (Nordsumatra) erfolgte.

Das Mandat – und seine Grenzen

Das Mandat der Mission war, ebenso wie ihr Timing, eng an die Vorgaben des Memorandum of Understanding gekoppelt. Es galt zunächst für sechs Monate und enthielt folgende Aufgaben:

- ▶ Beobachtung der Demobilisierung und Demilitarisierung der GAM, insbesondere der Waffenabgabe,
- ▶ Beobachtung des Abzugs der für die Aufstandsbekämpfung in die Provinz verlegten, das heißt nicht originär in Aceh stationierten Einheiten der indonesischen Polizei und des Militärs aus Aceh,
- ▶ Beobachtung der Reintegration ehemaliger GAM-Kämpfer,
- ▶ Beobachtung der Menschenrechtslage und Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen,
- ▶ Beobachtung der Implementierung der Veränderungen von Acehs Legislative, die im MoU vertraglich festgehalten waren, vor allem mit Blick auf die bis zum März 2006 von Jakarta zu verabschiedende Autonomiegesetzgebung (Law on the Governing of Aceh, LoGA),
- ▶ Regelung umstrittener Amnestiefälle,
- ▶ Ermittlung von Verstößen gegen das MoU.¹⁷

Dabei umfassten die Aufgaben der AMM neben der Umsetzung der Demilitarisierung, der Reintegration der GAM und der Umsetzung einer Sonderautonomie auch exekutive Befugnisse wie die Regelung umstrittener Amnestiefälle und die Ermittlung in Fällen von Verstößen gegen das MoU. Letztere beinhalteten auch Verstöße gegen die Menschenrechte in Aceh. Als wichtigste Bestimmungen des Mandats (wie auch des Friedensprozesses) galten jedoch die Entwaffnung und Reintegration der GAM, der Abzug der für die Aufstandsbekämpfung in Aceh stationierten Sicherheitskräfte sowie die erfolgreiche Implementierung des LoGA. Die Erfüllung dieser zentralen Verpflichtungen sollte vor allem für Vertrauen zwischen den Konfliktparteien sorgen. Angesichts zweier unter anderem aufgrund gegenseitigen Misstrauens gescheiterten Verhandlungen war die Vertrauensbildung unerlässlich, um den Friedensprozess zu stabilisieren. Der für die Erfüllung dieser Aufgabe veranschlagte Zeitraum (und damit auch die Dauer des AMM-Mandats) umfasste zunächst sechs Monate.

Den im Memorandum festgehaltenen Anforderungen an die Aceh-Mission wurde im Mandat fast buchstabengetreu entsprochen. Die einzige

¹⁶ Schulze, *Mission Not So Impossible* [wie Fn. 2], S. 5.

¹⁷ Council of the European Union, *Council Joint Action 2005/643/CFSP of 9 September 2005 on the European Monitoring Mission in Aceh (Indonesia)* (Aceh Monitoring Mission – AMM), Brüssel.

Ausnahme bildete der Punkt »to monitor the human rights situation and provide assistance in this field«. AMM war die erste EU-Mission im zivilen Krisenmanagement, die laut Memorandum neben klassischen sicherheitspolitischen Aufgaben auch solche des Menschenrechtsschutzes übernehmen sollte. Dies erschien notwendig, um eine nachhaltige Konflikttransformation zu ermöglichen, hatten doch vor allem indonesische Sicherheitskräfte massive Menschenrechtsverletzungen in Aceh verübt. Einige Beobachter begrüßten dieses Ziel ausdrücklich, weil sie es als Beleg für die zunehmenden Bemühungen der EU werteten, Menschenrechtsschutz in die Mandate ziviler wie militärischer Missionen zu integrieren.¹⁸ Während aber das Memorandum ausdrücklich Beobachtung und Unterstützung des Menschenrechtsschutzes zum AMM-Mandat dazuzählte, schränkte der Europäische Rat dessen menschenrechtliche Komponente in seiner am 9. September 2005 verabschiedeten Council Joint Action ein. Gegen die Verursacher von Menschenrechtsverletzungen ermittelte die Mission daher nur dann, wenn diese die Kernbereiche des Mandats (Demilitarisierung, Demobilisierung und Reintegration) betrafen, von den Konfliktparteien verübt worden und außerdem nach Unterzeichnung des Memorandums geschehen waren. Alle anderen Menschenrechtsverstöße leitete die ESVP-Mission direkt an die nationale Menschenrechtskommission oder entsprechende Nichtregierungsorganisationen weiter.¹⁹ Beobachter mutmaßten, der Europäische Rat habe deshalb einen engeren Menschenrechtsbegriff verwandt, weil das Thema zu sensibel war²⁰ und das Mandat so realistischer und zügiger umgesetzt werden konnte.²¹

Umsetzung des Mandats

In den ersten Monaten nach ihrer Entsendung wollte die Mission vor allem die ersten drei Aufgaben ihres Mandats erfüllen: Demobilisierung und Entmilitarisierung der Rebellen beobachten, den Abzug der zur Aufstandsbekämpfung in Aceh stationierten Einheiten der indonesischen Polizei und des Militärs überwachen sowie die ehemaligen GAM-Kämpfer integrieren. Besonders öffentlichkeitswirksam war die Zerstörung der 840 Waffen,²² die die Rebellenorganisation laut Memorandum im Beisein von Vertretern der indonesischen Sicherheitskräfte hatte abliefern müssen.

¹⁸ Suying Lai, »Civilian Crisis Management in Asia. The Aceh Monitoring Mission«, in: David Spence/Philipp Fluri (Hg.), *The European Union and Security Sector Reform*, London 2008, S. 243–261 (252).

¹⁹ Jürgen Rathner/Peter Hazdra, »The Aceh Monitoring Mission – An Innovative Approach to DDR«, in: Peter Hazdra (Hg.), *Small Arms – Big Problem. A Global Threat to Peace, Security and Development*, Wien 2007, S. 103–111 (109).

²⁰ Seit der VN-Intervention in Osttimor sehen große Teile der indonesischen politischen Klasse und besonders des Militärs Menschenrechte und deren Durchsetzung von internationaler Seite als Instrument, Indonesiens Souveränität zu beschneiden und seine Streitkräfte zu diskreditieren.

²¹ Nicoletta Pirozzi/Damien Helly, »Aceh Monitoring Mission. A New Challenge for ESDP«, in: *European Security Review*, 27 (Oktober 2005), S. 3.

²² Die im Memorandum festgeschriebene Zahl von 840 abzuliefernden Waffen war ein

Erweiterung des Mandats: Zerstörung der Waffen der GAM

Das Misstrauen der GAM gegenüber den indonesischen Sicherheitskräften, die wiederum die Waffenabgabe durch die GAM als zentrale Benchmark des Friedensprozesses ansahen,²³ machte eine Kompromisslösung notwendig: Nun sollte die Mission die Waffen zerstören, wofür allerdings ihr Mandat erweitert werden musste. Im September 2005 wurden daher vier AMM-Decommissioning Teams gebildet und mit technischen Hilfsmitteln ausgerüstet. Bis zum 15. Dezember 2005 sollte die GAM demilitarisiert sein. Auf öffentlichen Plätzen, teilweise vor mehreren tausend Anwesenden, zersägten die Teams Waffen, um diese anschließend dem Militär zu übergeben. Vorher waren Zusammenstöße zwischen GAM und den nationalen Streitkräften Indonesiens (Tentara Nasional Indonesia, TNI) befürchtet worden. Außerdem wurde geargwöhnt, lokale Rebelleinheiten könnten sich weigern, ihre Waffen abzuliefern. Nichts davon trat ein.

Weiterhin beobachteten AMM-Vertreter den Abzug von mehr als 25 000 indonesischen Soldaten und über 5000 Soldaten der mobilen (paramilitärischen) Polizeibrigaden aus Aceh. Auch diese Aufgabe konnte Ende Dezember 2005 erfolgreich abgeschlossen werden.

Wichtig für die Kooperation zwischen Mission und Konfliktparteien waren die als Commission on Security Arrangements (COSA) betitelten Treffen, die anfangs wöchentlich und später zweiwöchentlich abgehalten wurden. In kleinerem Rahmen gab es diese Zusammenkünfte auch auf Distriktebene (DiCOSA). Unter AMM-Leitung trafen sich regelmäßig Repräsentanten der indonesischen Sicherheitskräfte und der GAM. Dabei sollten Probleme, Fragen und Beschwerden zur Sprache gebracht und schnell und unbürokratisch gelöst werden. Bei den wenigen Verstößen gegen das Memorandum konnten die Täter über die COSA und DiCOSA-Foren allesamt ermittelt und die aus den Unregelmäßigkeiten resultierenden Animositäten zwischen GAM und Jakarta unter AMM-Vermittlung beigelegt werden. Laut Beobachtern funktionierte dies deswegen, weil beide Konfliktparteien die Mission als neutrale Drittpartei anerkannten.²⁴

Amnestie und Reintegration

Weniger öffentlichkeitswirksam, aber dadurch nicht weniger schwierig war es, die im Memorandum vereinbarte Amnestie für fast 2000 inhaftierte GAM-Mitglieder zu kontrollieren und 3000 ehemalige Guerillakämpfer wieder in die acehneseische Gesellschaft einzugliedern. Bereits zwei Tage nach Unterzeichnung des Memorandums wurden fast 300 Gefangene

Kompromiss. Er beruhte auf Angaben der GAM, des indonesischen Geheimdienstes sowie von Beobachtern. GAM und Jakarta hatten dieser »symbolischen« Größe im MoU zugestimmt.

²³ Im Februar 2003 war bereits ein Waffenstillstandsabkommen gescheitert, weil die GAM ihre Waffen nicht abgegeben hatte.

²⁴ ICG, *Aceh: So Far, So Good*, Jakarta/Brüssel, 13.12.2005 (Asia Briefing Nr. 44), S. 7; ebenso: Schulze, *Mission Not So Impossible* [wie Fn. 2], S. 4.

entlassen, die übrigen wurden Anfang September 2005 auf freien Fuß gesetzt. Die Amnestie diente als vertrauensbildende Maßnahme und verlief zwar zu großen Teilen störungsfrei, doch nicht völlig ohne Stolpersteine: Jakarta verweigerte etlichen Guerillakämpfern die Freilassung, weil diese wegen Straftaten und nicht wegen ihrer Mitgliedschaft in der GAM verhaftet worden seien. Diese warf nun der Mission vor, sich aus Rücksicht auf die Interessen Jakartas zurückzuhalten und wenig zur Beilegung der Streitigkeiten beizutragen. Als schwierig entpuppte sich die Reintegration der ehemaligen Kombattanten und Gefangenen. Die Reintegrationsprogramme wurden von internationalen Organisationen wie der International Organization for Migration (IOM) ausgeführt und von der EU-Mission überwacht. Indonesische Regierung und AMM forderten die Rebellen zu Beginn auf, Namenslisten bereitzustellen. Die GAM befürchtete allerdings, solche Listen könnten bei einem Scheitern des Friedensprozesses von den indonesischen Sicherheitskräften missbraucht werden. Daher wurden die Gelder für das erste Reintegrationsprogramm den regionalen GAM-Kommandeuren übergeben. Dies öffnete Missbrauch und Unterschlagung innerhalb der GAM Tür und Tor, so dass viele Kämpfer nur ein Drittel oder Viertel der für sie vorgesehenen Summen erhielten. Deshalb wurde die Struktur der Reintegrationsprogramme verändert: weg vom kombattantenbezogenen, hin zu einem projektbezogenen Ansatz. Außerdem wurde eine Leitungsbehörde für die Reintegration geschaffen, die sich aus Mitgliedern der indonesischen Zentralregierung, der Rebellenorganisation und der acehnischen Zivilgesellschaft zusammensetzte. Die Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten wurde ferner erschwert, weil die pro-indonesischen Milizen, die an der Seite des Militärs in Aceh gegen die Rebellen gekämpft hatten, von der »Friedensdividende« ausgenommen waren. Hinter vereinzelt Anschlägen auf GAM-Mitglieder 2005 und 2006 wurden daher pro-indonesische Milizionäre vermutet. Diese Schwierigkeiten sind allerdings nicht der Mission, sondern Defiziten des Memorandums anzulasten.²⁵

Autonomie und Lokalwahlen

Ihre sicherheitspolitischen Aufgaben konnte die Mission fast ohne Verzögerung erfüllen. Eigentliche Hürde war der politische Teil des Memorandums, der vorsah, eine Sonderautonomie für Aceh zu verwirklichen und lokale Wahlen abzuhalten. Es zeichnete sich ab, dass man den im Memorandum vorgesehenen Termin (31. März 2006) nicht würde einhalten können. Erst musste die Provinz vollständig demilitarisiert werden, bevor das indonesische Parlament das Law on the Governing of Aceh (LoGA) formulieren und verabschieden konnte, was sich bis zum Juli 2006 hinzog. Deshalb musste das Mandat zweimal verlängert werden.²⁶ Mit der

²⁵ Vgl. Patrick Barron/Samuel Clark/Muslahuddin Daud, *Conflict and Recovery in Aceh. An Assessment of Conflict Dynamics and Options for Supporting the Peace Process*, Jakarta: Bank Dunia/The World Bank, August 2005.

²⁶ Das AMM-Mandat wurde insgesamt dreimal um jeweils drei Monate verlängert. Die

Autonomieregelung verzögerten sich auch die Gouverneurs- und Kommunalwahlen, die auf den 11. Dezember 2006 verschoben wurden. Erneut wurde das Ende der Mission vertagt, diesmal auf den 15. Dezember 2006. Da ihr Mandat weitgehend erfüllt war, hatte man sie personell stark ausgedünnt. Nun musste sie zusammen mit EU-Wahlbeobachtern nur noch die Wahlen überwachen. Diese verliefen weitestgehend frei und fair und etwa eine Woche später konnte die Aceh Monitoring Mission abgeschlossen werden.

Erfolgreiche Mandatsimplementierung – Mängel beim Menschenrechtsschutz

Gemessen an den Vorgaben ihres Mandats muss die Mission als Erfolg gewertet werden. Zügig entsandte sie die IMP, die unverzüglich ihre Tätigkeit aufnahm. Damit schuf die Mission innerhalb der acehnesischen Gesellschaft Vertrauen in die Stabilität des Friedensprozesses. Weil sie neutral blieb und professionell arbeitete, gewann sie zudem die Akzeptanz beider Konfliktparteien. Die Kooperation mit der ASEAN stattete die Mission mit mehr Expertise über regionale und kulturelle Spezifika aus. So erhielt sie mehr Legitimität vor Ort und mehr diplomatisches Gewicht auf internationaler Ebene. Die klaren Auflagen des Mandats und das transparente Vorgehen der Mission machten es möglich, die GAM binnen drei Monaten zu entwaffnen. Weil parallel dazu die indonesischen Truppen reduziert wurden, konnte AMM schon bis Dezember 2005 wichtige Aufgaben ihres Mandats erfüllen und so einige Teilerfolge verbuchen. Auf diese Weise stabilisierte sie den Friedensprozess und konnte anschließend die kritischen Punkte des Memorandums (Amnestieregelungen, Verteilung der Gelder für die Reintegration, Formulierung des LoGA) in Angriff nehmen.

Allein die menschenrechtliche Komponente des Mandats konnte nur in Teilen umgesetzt werden. Die durch den Europäischen Rat erfolgte Beschneidung des Mandats schlug sich auch in der Praxis der Mission nieder. Weder war »Beobachtung der Menschenrechtslage« Teil der Ausbildung noch gab es dafür »im Feld« klar umrissene Strategien, Methoden oder Ansätze. Zudem arbeitete AMM nur ad hoc mit lokalen und nationalen Organisationen zusammen. Für eine aktivere Rolle im Menschenrechtsschutz aber wäre eine intensivere Vernetzung notwendig gewesen.²⁷ Dass die Mission sich auf sicherheitspolitische Aufgaben konzentrierte, war auch an ihrer personellen Zusammensetzung abzulesen. Obwohl es sich um eine zivile Mission handelte, bestand sie überwiegend aus Militärs oder Mitarbeitern mit militärischem Hintergrund. Laut Europäischem Rat brauchte sie vor allem in den ersten Monaten Spezialisten, um ihre sicherheitspolitischen Aufgaben zu bewältigen, wie zum Beispiel die Zerstörung der GAM-Waffen. Zwar sollten im Laufe der Zeit mehr zivile

Verlängerungen wurden am 27.2.2006, am 7.6.2006 und am 7.9.2006 beschlossen.

²⁷ Lahdensuo, *Building Peace in Aceh* [wie Fn. 15], S. 25.

Beobachter und Menschenrechtsexperten eingesetzt werden, doch dazu kam es nicht. Was ihre Personalstruktur und ihre Fachkompetenz betraf, war AMM daher eher eine »unarmed military mission« denn eine zivile Mission.²⁸ Deshalb wurde Kritik von Beobachtern, aus der GAM und auch der acehnischen Zivilgesellschaft laut, AMM mangle es an Sachkenntnis über zivilgesellschaftliche Kooperation, Menschenrechte und Reintegration.²⁹ Beklagt wurde auch, dass kaum Frauengruppen in den Friedensprozess eingebunden wurden.³⁰

Um also das Missionsziel Menschenrechtsschutz wirkungsvoller umzusetzen, wäre es wünschenswert gewesen, die Mission personell besser auszustatten und enger mit den entsprechenden zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammenzuarbeiten.

In operativer Hinsicht verhinderte zudem die enge Kooperation von AMM und indonesischen Sicherheitskräften eine effektivere Rolle der Mission im Bereich des Menschenrechtsschutzes. Laut Memorandum waren die Sicherheitsorgane für den Schutz der AMM-Büros und die Eskortierung von AMM-Fahrzeugen zuständig. Diesen Bestimmungen konnte sich die Mission nicht entziehen. Alle anderen internationalen Organisationen und NGOs dagegen bewegten sich ohne Polizei- oder Militäreskorten in Aceh. Obwohl sich seit Abschluss des Memorandums die Sicherheitslage immer mehr verbessert hatte, konnte AMM also nicht vorbehaltlos Menschenrechtsverstöße verfolgen und dokumentieren, die mutmaßlich von indonesischen Sicherheitskräften begangen worden waren. Dazu hätte es eines neutralen Umfelds bedurft, das nicht gegeben war.³¹

Flexibilität wegen mangelnder Kapazitäten

Trotz (oder wegen) ihres offensichtlichen Erfolgs hat die Aceh-Mission vor allem traditionellen außenpolitischen Zielen gedient: Mit ihr sollte das ESVP-Instrumentarium erprobt und die »globale Rolle« der EU ausgebaut werden. Sie war vergleichsweise kurz und zielte auf kurzfristige, größtenteils traditionell sicherheitspolitisch ausgerichtete Stabilisierungseffekte. Dagegen enthielt sie keine weiterführenden Elemente einer umfassenden Strategie zur Konflikttransformation, wie etwa die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen oder die Einrichtung von Versöhnungskommissionen.

Dass das Mandat mehrmals verlängert wurde, kann man in zwei Richtungen deuten. Einerseits bewies die EU damit ihre operative Flexibilität (was mit Abstrichen aufgrund ihrer geringeren organisatorischen wie finanzielle Beteiligung auch für die ASEAN gilt). Was die Erfüllung der

²⁸ Taina Järvinen, *Aceh Monitoring Mission and the EU's Role in the Aceh Peace Process*, Paper Presented at the International Studies Association Conference, Chicago 2007, S. 5 <www.hsrgroup.org/images/stories/Documents/ISA2007/isa07_proceeding_179085.pdf>.

²⁹ Lahdensuo, *Building Peace in Aceh* [wie Fn. 15], S. 26.

³⁰ Crisis Management Initiative (CMI), *The Aceh Peace Process. Involvement of Women*, Helsinki, August 2006, S. 20.

³¹ Järvinen, *Aceh Monitoring Mission* [wie Fn. 28], S. 7.

Missionsziele unter anfangs großem Zeitdruck betrifft, ist es gelungen, langwierige bürokratische Prozesse mit unkonventionellen Maßnahmen zu verkürzen oder zumindest zu überbrücken. Andererseits verweisen die Notwendigkeit einer mehrmaligen Verlängerung und die zahlreichen Ad-hoc-Maßnahmen vor Ort zu Beginn der Mission darauf, dass in den Planungsstrukturen nach wie vor Schwächen bestehen, welche die Durchführung von ESVP-Missionen verzögern.

Relevanz und Einordnung

Bis zum Tsunami im Dezember 2004 spielte der Aceh-Konflikt für die EU-Außenpolitik gegenüber Indonesien nur eine marginale Rolle. Vorher hatte es zwei Versuche gegeben, ihn mit Hilfe von außen beizulegen: In den Jahren 2000 und 2002 waren, unterstützt von den USA und Japan, zwei Waffenstillstandsabkommen ausgehandelt worden, die jedoch beide scheiterten. Im EU Country Strategy Paper 2002–2006 hieß es, die EU wolle ihre Zusammenarbeit mit Indonesien auf zwei miteinander verknüpfte Sektoren konzentrieren: die Unterstützung von Good-Governance-Programmen sowie den Schutz natürlicher Ressourcen und ökologische Nachhaltigkeit. Die wichtigsten Ziele im Sektor Good Governance waren der Ausbau lokaler Regierungs- und Verwaltungsstrukturen und die Verbesserung der öffentlichen Leistungen im Gesundheits- und Bildungssystem. Konfliktprävention und Menschenrechtsschutz in Aceh wurden in dem Papier zwar am Rande erwähnt, gehörten aber nicht zu den klar definierten Politikzielen der EU gegenüber Indonesien. Konfliktprävention galt lediglich als eine der »cross cutting issues«, die nach Möglichkeit in alle Programme der EU in Indonesien einbezogen werden sollen.³²

Erst seit die Friedensverhandlungen zwischen GAM und indonesischer Zentralregierung substantielle Fortschritte erzielt haben, betreibt die EU eine aktive Politik in Bezug auf den Aceh-Konflikt. In der Entsendung der EU-Mission wie auch ihrer Arbeit vor Ort zeigt sich, dass hier eine ganze Reihe außen- und entwicklungspolitischer EU-Instrumente zusammengeführt wurden, die in der Parallelität von zivilem Krisenmanagement sowie humanitärer Hilfe und Wiederaufbau ihre Wirkung entfalten sollten.³³ Über den Rapid Reaction Mechanism waren 2005 zunächst die Friedensverhandlungen in Helsinki finanziert, der Wiederaufbau lokaler Regierungs- und Verwaltungsstrukturen nach dem Tsunami unterstützt und Beiträge der acehnischen Zivilgesellschaft zu den Wiederaufbauplänen Acehs gefördert worden. Mit Arbeitsbeginn der Aceh-Mission wurden über den RRM weitere 4 Millionen Euro für die Reintegration der GAM-Kämpfer bereitgestellt. Weiterhin war die EU mit mehr als 200 Millionen Euro größter Geber des von der Weltbank verwalteten Multi-Donor-Trustfund, über den humanitäre Hilfe und Wiederaufbau der Provinz finanziert wer-

³² European Commission, *Indonesia Country Strategy Paper 2002–2006*, Brüssel 2002, S. 25.

³³ Dafür wurden 200 Mio. Euro aus dem »Asia/Latin America« (ALA)-Budget und 40 Mio. Euro aus Mitteln des European Commission Humanitarian Aid Office (ECHO) zur Verfügung gestellt.

den sollten. Mit Hilfe der Europäischen Investitionsbank wurden Kredite über 50 Millionen Euro gewährt, um vom Tsunami betroffenen kleinen und mittleren Unternehmen zu helfen.³⁴ Im Dezember 2006 wurde – zusätzlich zur personell bereits stark verkleinerten AMM – eine Election Observation Mission (EOM) der EU nach Aceh entsandt, um die Gouverneurs- und Kommunalwahlen zu beobachten. Mit ihrem Mandat und ihren Zielen, so ist festzuhalten, ergänzt die Mission also die im EU Country Strategy Paper 2002–2006 aufgeführten allgemeinen Ziele der europäischen Außenpolitik gegenüber Indonesien.

Für viele EU-Experten war die Aceh-Mission nicht nur als Testfall für die Handlungsfähigkeit der EU im zivilen Krisenmanagement wichtig. Vor allem wird ihr bescheinigt, sie habe dazu beigetragen, die EU als internationalen Akteur zu etablieren und die Beziehungen zur ASEAN zu vertiefen. AMM als in kürzester Zeit entsandte und mit Beteiligung einer anderen Regionalorganisation arbeitende ESVP-Mission hat in dieser Lesart bewiesen, dass die ESVP global einsatzbereit und einsatzfähig ist. Die von beiden Konfliktparteien mehrfach gelobte Neutralität der Mission erscheint als »added value« für künftiges EU-Engagement. Auf operativer Ebene offenbarte die Aceh-Mission dagegen einige Schwächen. Dass das Mandat dreimal verlängert werden musste, kann für eine gewisse Flexibilität sprechen, aber auch für anfängliche Unzulänglichkeiten in der Planung. Die Finanzierung der Mission, deren rascher Einsatz erst durch Schwedens Beitrag in Höhe von 4 Millionen Euro möglich wurde, war durchaus unkonventionell. Sie zeigte aber auch, dass ein Fonds für den Start von ESVP-Missionen wünschenswert wäre und entsprechende bürokratische Hürden generell abgebaut werden sollten.³⁵

Der Beitrag der ESVP-Mission zur Implementierung des Memorandums, zum Wiederaufbau der Provinz nach dem verheerenden Tsunami und zur politischen Stabilisierung Acehs nach drei Dekaden des Bürgerkrieges soll hier nicht kleingeredet werden. Dennoch muss angemerkt werden, dass sich die Nachhaltigkeit des Friedensprozesses nicht allein daran messen lässt, ob Kommunalwahlen erfolgreich abgehalten werden konnten. Zwar verliefen auch die Parlamentswahlen im April 2009 ohne größere Störungen, aber andere zentrale Bestimmungen des Memorandums sind weiterhin nicht erfüllt. Dazu zählen die Einführung von Menschenrechtstribunalen, die Einrichtung einer Versöhnungskommission oder auch die Regelung der Beziehungen zwischen Provinz- und Zentralregierung. Auf Widerstand stoßen zudem die wiederholten Vorschläge Jakartas, Aceh ähnlich Papua in mehrere Provinzen aufzuteilen, um so die in Aceh regierenden ehemaligen Guerillas zu schwächen.³⁶ Ein weiterer Test für Acehs Stabilität könnte anstehen, wenn die internationalen Wiederaufbaumaßnahmen

³⁴ Quigley, »Enhancing South-East Asia's Security« [wie Fn. 11], S. 73ff.

³⁵ »Strengthening Peace after the Disaster. The Aceh Monitoring Mission«, Interview mit AMM-Missionsleiter Pieter Feith, in: *ESDP Newsletter*, 2 (Juli 2006), S. 19.

³⁶ Vgl. ICG, *Indonesia: Deep Distrust in Aceh as Elections Approach*, Jakarta/Brüssel, 23.3.2009 (Asia Briefing Nr. 90); ebenso: Ridwan Max Sijabat, »Aceh Still Struggling Two Years on«, in: *The Jakarta Post* (online), 15.8.2007.

weitgehend beendet und die daran beteiligten externen Akteure Ende 2009 aus der Krisenprovinz abgezogen sind. Die nach dem Tsunami während des Wiederaufbaus entstandene »donor economy« hat sozioökonomische Konflikte abgemildert, indem sie für Gelder und Jobs sorgte. Wenn die Hilfe von außen endet, könnten solche Konflikte wieder an die Oberfläche treten.

Schlussfolgerungen

Insgesamt ist die Aceh-Mission aus mehreren Gründen als Erfolg zu werten: Binnen kurzer Zeit und mit geringen Mitteln ist es ihr gelungen, ihr Mandat weitestgehend zu erfüllen und so einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des Friedensprozesses in Aceh zu leisten. Darüber hinaus hat die Kooperation zwischen EU und ASEAN gezeigt, dass multilaterale Ansätze in der EU-Außenpolitik auch in ESVP-Missionen praktikabel sind. Nicht nur das: Die EU-ASEAN-Zusammenarbeit »im Feld« war ebenfalls fruchtbar. Damit konnte die EU-Außenpolitik ihre komparativen nichtmilitärischen Vorteile gegenüber den USA und anderen geopolitischen Akteuren in Südostasien nutzen. Klar wurde aber auch, dass die EU gut daran tut, diejenigen (zivilen) außen- und sicherheitspolitischen Instrumente weiterzuentwickeln, bei denen sie komparative Vorteile besitzt. Im Falle der Aceh-Mission waren dies die Glaubwürdigkeit als neutraler Vermittler und Beobachter, die Multilateralität und Machtteilung innerhalb der EU,³⁷ das Wissen zur und die Kompetenzen im Bereich Konflikttransformation (etwa im Bereich Disarmament, Demobilization and Reintegration, DDR) und die Erfahrung mit komplexen Verhandlungssystemen. Beobachter wie die Crisis Management Initiative kritisierten allerdings, dass das Mandat vor allem auf sicherheitspolitische Aufgaben reduziert wurde und für den Menschenrechtsschutz zu wenig Kapazitäten bereitstanden.

Unter den EU-internen Erfolgsfaktoren ist vor allem die Bereitschaft einiger Mitgliedstaaten hervorzuheben, die Mission in ihrer schwierigen Anfangsphase unbürokratisch zu finanzieren. Wichtiger für ihr Gelingen war jedoch der politische Wille der Konfliktparteien zum Friedensprozess. Bei der Debatte um die Aceh-Mission als Vorbild für künftige zivile ESVP-Missionen sollte man nicht außer Acht lassen, dass die Rahmenbedingungen außerordentlich günstig waren. Darauf hat auch die Missionsleitung immer wieder hingewiesen. Ohne die Kriegsmüdigkeit der beiden Konfliktparteien und die dadurch veränderte, für eine externe Intervention

³⁷ Der Oberkommandierende der indonesischen Streitkräfte in Aceh, Bambang Darmo-no, wurde in einem Interview gefragt, warum er der ESVP-Mission nach anfänglichem Misstrauen nunmehr vollstes Vertrauen schenke. »Wirklich überzeugt, dass man der EU trauen könne, habe ihn die Überlegung, dass es bei der Zusammenarbeit so vieler Staaten »unmöglich ist, uns zu belügen!«. Zit. nach: Horst Bacia, »Sicherheitsvereinbarungen erfüllt. Die europäische Beobachtermission in der indonesischen Provinz Aceh zieht eine erfolgreiche Zwischenbilanz ihrer Mission«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.12.2005, S. 6.

»reif gewordene« Konfliktstruktur ist der Erfolg der Mission nicht zu erklären.³⁸ Um die Konfliktparteien stärker auf den Friedensprozess zu verpflichten, sollte vor allem für die Zeit nach 2009 über weiterführende EU-Projekte zur Konflikttransformation für Aceh nachgedacht werden. Unter anderem geht es darum, der Provinz bessere sozioökonomische Entwicklungsperspektiven zu eröffnen. Wünschenswert wäre auch, bislang vernachlässigte Bestimmungen des Memorandums anzugehen. Ein zukünftiges europäisches Engagement könnte beispielsweise helfen, die vorgesehene, aber bisher nicht eingerichtete Versöhnungskommission zu schaffen, oder Unterstützungsmaßnahmen bei der Regelung der Beziehungen zwischen Provinzregierung und Jakarta im Rahmen der vereinbarten Sonderautonomie beinhalten.

38 Schulze, *Mission Not So Impossible* [wie Fn. 2], S. 12ff.

Die Europäische Beobachtungsmission in Georgien: Friedenssicherung auf umstrittener Grundlage

Uwe Halbach

Nur wenige Wochen nach dem russisch-georgischen »Fünftagekrieg« vom August 2008 kam eine Beobachtungsmission der Europäischen Union in Georgien zum Einsatz (European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM) und wurde in der Folgezeit zur wichtigsten internationalen Mission zur Friedenssicherung im konfliktbeladenen Südkaukasus. Sie ist eine zivile, unbewaffnete Mission, die die Umsetzung der Waffenstillstandsvereinbarungen und den Stabilisierungsprozess nach dem Krieg beobachten soll. Ihre Entsendung wurde von den EU-Außenministern Anfang September 2008 beim sogenannten Gymnietreffen in Avignon beschlossen und am 15. September 2008 vom Rat der Europäischen Union mandatiert. Zum operativen Leiter von EUMM wurde der deutsche Diplomat Hansjörg Haber berufen. Er erhielt von der obersten Leitungsstelle, dem Direktor des Zivilen Planungs- und Durchführungsstabs (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) in Brüssel, die Anordnungs- und Kontrollbefugnisse über Personal, Teams und Einheiten der beitragenden Staaten. Habers Stellvertreter ist Gilles Janvier, seines Zeichens französischer General der Gendarmerie.

Dabei sollte sich EUMM, so der anfängliche Auftrag, eng mit der OSZE-Mission in Georgien und der dortigen Beobachtungsmission der Vereinten Nationen (UNOMIG) koordinieren. Die Mandate dieser beiden Missionen mit ihren Beobachtungsposten in Südossetien bzw. Abchasien wurden aber im Juni 2009 auf Betreiben Russlands hin nicht mehr verlängert. So entfällt inzwischen eine wesentliche Grundlage für internationale Kooperation vor Ort, die den Ausgangspunkt des EUMM-Mandats noch bestimmt hatte. Russland hat seit dem Augustkrieg 2008 alles darangesetzt, jegliche internationale Präsenz in Georgien mit Zugang zu Abchasien und Südossetien zu eliminieren. In diesem »Vakuum im Kaukasus« verbleibt nun EUMM als einzige internationale Mission, allerdings ohne freien Zugang zu den beiden umstrittenen Territorien.¹

EUMM hat den Auftrag, »zur langfristigen Stabilität in ganz Georgien und in der benachbarten Region beizutragen«.² Hier wird der regionale Radius für den Stabilisierungsauftrag weit angesetzt. Angesichts der Haltung Russlands und seiner Protektorate Abchasien und Südossetien

¹ Frank Nienhuysen, »Vakuum im Kaukasus. Beobachter verlassen Südossetien und Abchasien«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 1.7.2009.

² Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Aktion 2008/736/GASP des Rates vom 15. September 2008 über die Beobachtermission der Europäischen Union in Georgien*, EUMM Georgia, Brüssel, Artikel 2, Absatz 2: Die speziellen Ziele der Mission, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:DE:PDF>>.

jedoch kann EUMM sich nicht einmal in »ganz Georgien« bewegen. In der südkaukasischen Nachbarschaft schwelt der ungelöste Karabachkonflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan, bei dessen Regelung die EU so gut wie keine Rolle spielt. Mediator ist hier die Minsker Gruppe der OSZE. Zu den benachbarten Regionen müsste auch der zur Russischen Föderation gehörende Nordkaukasus gezählt werden, der für europäische und internationale Politik so gut wie nicht erreichbar ist. Russland betrachtet diese höchst instabile Region als seine innere Angelegenheit, in die sich externe Akteure nicht einzumischen haben.

Kurzfristig soll »unter uneingeschränkter Einhaltung der Waffenstillstandsvereinbarungen die Lage so stabilisiert werden, dass die Gefahr einer Wiederaufnahme der Feindseligkeiten verringert wird«.³ Insgesamt gelang diese Stabilisierung bisher, obwohl im Sommer 2009, knapp ein Jahr nach dem Augustkrieg, wieder von Kriegsgefahr gesprochen wurde.⁴

Das Zustandekommen der Mission und ihr Mandat: mit heißer Nadel gestrickt?

EUMM gehört zu den am schnellsten zustande gekommenen zivilen Feldmissionen mit friedens- und sicherheitspolitischem Auftrag. Sie entstand gleichsam »aus der Hitze des Gefechts«, eines Gefechts am Rande Europas, das im August und September 2008 die Schlagzeilen beherrschte. Dieser kurze russisch-georgische Waffengang jagte damals Schockwellen durch die internationale Politik und provozierte Schlagworte wie »neuer Kalter Krieg«.⁵ Unter der französischen Ratspräsidentschaft brachte sich die EU in der Georgien- oder Kaukasuskrise überraschend stark ins Spiel. Erstmals war es die EU und nicht die USA, die zum Herrn des Verfahrens bei der Beendigung eines Krieges in der Nachbarschaft Europas wurde. Denn die USA befanden sich zu dem Zeitpunkt im Präsidentschaftswahlkampf und die NATO wäre auf erheblichen russischen Widerstand gestoßen, hätte sie versucht, in der Georgienkrise zu vermitteln.

Nach den von den Präsidenten Nicolas Sarkozy und Dmitri Medwedjew am 12. August ausgehandelten und am 8. September nachverhandelten Waffenstillstandsvereinbarungen wurde eine internationale Mission benötigt, um die Umsetzung dieses Arrangements und des von ihm eingeleiteten Stabilisierungsprozesses im Nachkriegsgeorgien zu beobachten. Die Mitgliedstaaten der EU zeigten kurz nach dem Augustkrieg bemerkens-

3 Ebd.

4 »Russia Begins War Games in Georgia«, in: *New York Times*, 30.6.2009; »Predčuvstvie Avgusta: Rossijskie voennye gotovjatsja otryžat' novuju agressiju so storony Gruzii« [Ein Vorgefühl von August: Die russischen Militärs sind bereit, eine neue Aggression von Seiten Georgiens abzuwehren], 15.6.2009, <<http://www.rbcdaily.ru/2009/06/15/focus/418922>>; International Crisis Group (ICG), *Georgia-Russia. Still Insecure and Dangerous*, Tiflis/Brüssel, 22.6.2009 (Europe Briefing Nr. 53).

5 Vgl. Hans-Henning Schröder (Hg.), *Die Kaukasus-Krise. Internationale Perzeptionen und Konsequenzen für die deutsche und europäische Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2008 (SWP-Studie 25/2008); Uwe Halbach, »Die Georgienkrise als weltpolitisches Thema«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (23.3.2009) 13, S. 3–11.

werte Bereitschaft, zu einer solchen Mission beizutragen. Die Geschlossenheit in dieser Frage war umso erstaunlicher, als das Verhältnis gegenüber den beiden Kontrahenten Georgien und Russland zuvor eher Differenzen innerhalb der EU aufgeworfen hatte – zwischen Staaten, die sich entschlossen an die Seite Georgiens und seiner euro-atlantischen Ambitionen stellten (Schweden, Polen, die baltischen Staaten und andere), und solchen wie Deutschland und Frankreich, die eher Neutralität zwischen den Konfliktparteien wahrten und auf dem NATO-Gipfel in Bukarest im April 2009 Zurückhaltung gegenüber einem raschen NATO-Beitritt Georgiens geübt hatten.

Der problematische Bezugspunkt: Die Waffenstillstandsvereinbarungen

Einen zentralen Bezugspunkt für EUMM bilden die Waffenstillstandsvereinbarungen zwischen dem französischen und dem russischen Präsidenten, auch Sechs-Punkte-Plan genannt. Er ermöglichte, dass die Kampfhandlungen beendet wurden, die russischen Truppen sich aus Kerngeorgien zurückzogen und die Friedenssicherung in die Wege geleitet wurde. Der Mandatstext vom 15. September nennt als Auftrag der Mission die Beobachtung »der uneingeschränkten Einhaltung der Sechs-Punkte-Vereinbarung und der dazugehörigen Umsetzungsmaßnahmen in ganz Georgien«.⁶ Das Dilemma für EUMM besteht nun freilich darin, dass von einer »uneingeschränkten Einhaltung« der Waffenstillstandsvereinbarungen »in ganz Georgien« nicht die Rede sein kann. Ein wesentlicher Punkt, der militärische Rückzug Russlands auf den »status quo ante bellum«, bleibt angesichts der erweiterten russischen Militärpräsenz in Abchasien und Südossetien unerfüllt.

Am 12. August 2008 hatten die Präsidenten Sarkozy und Medwedjew jenen Friedensplan aus sechs Punkten ausgehandelt, der vor allem die Einstellung der Kämpfe und den Rückzug der russischen und georgischen Truppen auf die Vorkriegslinien vorsah. Dazu kamen Bestimmungen über die Rückführung von Flüchtlingen und den Zugang internationaler Hilfsorganisationen zu den Konfliktzonen. Nach Auffassung des russischen Außenministeriums galten in diesem Friedensplan Georgien, Abchasien und Südossetien als unmittelbare Konfliktparteien, während Russland selbst, Frankreich (stellvertretend für die EU) und die OSZE als Mediatoren fungierten. Die Verfasser des Plans vermieden es, die territoriale Integrität Georgiens darin explizit zu erwähnen. Allerdings enthält er die Forderung nach einem Rückzug der russischen Kampftruppen aus Georgien – mit Ausnahme der in den beiden Konfliktzonen Abchasien und Südossetien seit langem vertragsgemäß stationierten russischen »Friedenstruppen«. Weiterhin ist in ihm von »internationale[n] Verhandlungen über Modalitäten der Sicherheit und Stabilität in Südossetien und Abchasien« die Rede.

⁶ Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Aktion 2008/736/GASP* [wie Fn. 2], Artikel 2: Auftrag der Mission.

Russland zog in der Folgezeit seine Truppen weitgehend, aber nicht vollständig aus Kerngeorgien zurück. Am 26. August 2008 erkannte es die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens an und vollzog damit einen entscheidenden diplomatischen Schritt zur Teilung Georgiens. Die EU und andere internationale Organisationen protestierten dagegen und bekannten sich zur territorialen Integrität Georgiens, das heißt zur Zugehörigkeit der beiden umstrittenen Territorien zum international anerkannten Staatsgebiet Georgiens. Weltweit folgten der russischen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens mit Nicaragua und ein Jahr später mit Venezuela nur zwei weitere Staaten.

Diese Situation machte Nachverhandlungen des Sechs-Punkte-Plans notwendig. Am 8. September trafen sich deshalb die Präsidenten Sarkozy und Medwedew zum persönlichen Gespräch in Moskau. Erneut wurden Fristen für den russischen Truppenrückzug aus den Grenzgebieten um Abchasien und Südossetien in Kerngeorgien gesetzt. Zudem sollten bereits anwesende internationale Beobachter der Vereinten Nationen und der OSZE in Georgien bleiben und durch mindestens 200 EU-Beobachter ergänzt werden. In Genf sollte eine internationale Konferenz Fragen der Sicherheit in den Konfliktzonen, die Rückkehr von Flüchtlingen und eine friedliche Konfliktregelung erörtern.⁷ Was eine weitere »friedliche Konfliktregelung« für Abchasien und Südossetien betraf, hatte Russland inzwischen aber mit der diplomatischen Anerkennung der beiden Regionen seine eigenen »klaren Verhältnisse« geschaffen. In dem Zusammenhang erklärte es, die Wiederherstellung eines militärischen »status quo ante bellum« komme nicht in Betracht. Bereits einen Tag nach den Verhandlungen kündigte der russische Verteidigungsminister an, mehrere tausend russische Soldaten würden in Abchasien und Südossetien stationiert bleiben, was weit über die bisherigen »Peacekeeping«-Kontingente hinausging. Der Forderung nach einem Truppenrückzug auf die Vorkriegslinien hielt Moskau entgegen, dass es sich angesichts georgischer Aggression auch weiterhin gezwungen sehe, Abchasien und Südossetien militärischen Beistand zu leisten.

Friedenssicherung auf umstrittener Grundlage

Das Arrangement wird also durchaus unterschiedlich ausgelegt. Russland sieht die Waffenstillstandsvereinbarungen als von seiner Seite aus erfüllt an, da es sich aus Georgien, zu dem nach seiner Auffassung Abchasien und Südossetien eben nicht mehr gehören, zurückgezogen hat. Es baut seine militärische Präsenz in den beiden strittigen Regionen aus und errichtet dort neue Militärbasen. Zudem wurde am 30. April 2009 in Moskau ein Abkommen zwischen Russland und den beiden De-facto-Staaten unterzeichnet, das die Stationierung russischer Truppen zum Schutz der administrativen Grenzen zu Georgien (»Restgeorgien«) vorsieht. Russland setzt somit alles daran, die endgültige Trennung der beiden Regionen von

⁷ Zu den Waffenstillstandsverhandlungen siehe Jim Nichol, *Russia-Georgia Conflict in August 2008. Context and Implications for U.S. Interests*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 3.3.2009, S. 7–10.

Georgien und damit die Teilung des Landes zu markieren und zu legalisieren.

Das Abweichen Russlands von den Waffenstillstandsvereinbarungen wurde nach der zweiten Verhandlungsrunde im September 2008 in der Arena internationaler Politik nicht konsequent angefochten und der Streit darüber nicht ausgetragen. Nach einer Phase des Protests gegen die russische Georgienpolitik waren westliche Staaten und Organisationen wie die NATO spätestens ab November 2008 darauf bedacht, einer Konfrontation mit Russland aus dem Weg zu gehen und zu einem »business as usual« mit Moskau zurückzukehren. Die französische Ratspräsidentschaft bestätigte im November 2008, Russland sei den Forderungen der EU in Bezug auf Georgien im Großen und Ganzen nachgekommen, und empfahl, die vom Krieg unterbrochenen Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland wieder aufzunehmen. Zu diesem Zeitpunkt hatten sich russische Truppen zwar bis zur Ortschaft Perevi an der südossetischen administrativen Grenze aus Kerngeorgien zurückgezogen, dafür wurde aber die russische Militärpräsenz in Abchasien und Südossetien bereits ausgeweitet. Außerdem blieben russische sowie abchasische und ossetische Militärposten in einigen Gebieten stationiert, die vor dem Krieg von Georgien kontrolliert worden waren. Das betrifft die Region Achalgori, die in sowjetischer Zeit zum Südossetischen Autonomen Gebiet gehört hatte, seit 1991 aber von der georgischen Regierung kontrolliert wurde, das Dorf Perevi an der administrativen Grenze zu Südossetien und das Obere Kodori-Tal in Abchasien, das seit 2006 militärisch von Tiflis kontrolliert wurde. Die EU pochte in diesen drei Punkten – Perevi, Ober-Kodori und Achalgori – auch weiterhin auf den Vorkriegsstatus. Der NATO-Generalsekretär kritisierte im Februar 2009 zwar die russischen Pläne, Militärbasen in Abchasien und Südossetien auszubauen, unterstützte aber gleichzeitig ein »measured reengagement« mit Russland durch den NATO-Russland-Rat.⁸

Mandat und Einsatzgebiet

Das Mandat benennt als Hauptaufgaben der Mission:

- ▶ *Stabilisierung* mit dem »Schwerpunkt auf der uneingeschränkten Erfüllung der Sechs-Punkte-Vereinbarungen«;
- ▶ *Normalisierung*, also »... die Lage in Bezug auf den Normalisierungsprozess in der Zivilgesellschaft beobachten und analysieren sowie darüber Bericht erstatten«. Laut Mandatsdokument soll das Augenmerk auf folgende Felder gerichtet werden: Rechtsstaatlichkeit, Strafverfolgungsstrukturen, öffentliche Ordnung, Sicherheit von Transportverbindungen, Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen des Energiesektors, Rückkehr von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen;

⁸ Aurel Braun, *NATO and Russia. Post-Georgia Threat Perceptions*, Paris: Institut français des relations internationales (IFRI), Mai 2009 (Russie.Nei.Visions Nr. 40), S. 13.

- Vertrauensbildung durch Förderung der Kontakte zwischen den Konfliktparteien;
- Information der EU über die Situation vor Ort.⁹

Die Differenzen, wie die Waffenstillstandsvereinbarungen auszulegen sind, betreffen Kernpunkte des Mandats von EUMM, vor allem die Frage ihres Einsatzgebiets. In den diesbezüglichen Dokumenten wird es mit Formulierungen wie »on a countrywide base«, »in Georgia«, »throughout Georgia« umschrieben. Abchasien und Südossetien werden nicht explizit genannt. Aber was »Georgia« nach dem Augustkrieg noch ist, darüber gehen die Meinungen Russlands und der übrigen internationalen Gemeinschaft auseinander. Für die EU bezieht sich das Mandat auf das gesamte international anerkannte Staatsgebiet Georgiens, zu dem die beiden Regionen immer noch gehören. Der Zugang zu Südossetien und Abchasien wurde ihr aber von den beiden De-facto-Staaten und ihrer Anlehnungsmacht Russland verwehrt. Das bedeutet zweierlei: Mit einer Beobachtungsmission, die sich praktisch auf die Abchasien und Südossetien vorgelagerten Gebiete (»adjacent regions«) beschränkt, leistet die EU einen Beitrag zur Sicherung von De-facto-Grenzen, die sie selbst nicht anerkennt, ebenso wenig wie der Rest der Welt – mit Ausnahme Russlands, Nicaraguas und Venezuelas. Weil überdies der Zutritt zu einer ehemaligen Kriegszone wie Südossetien verweigert wird, kann EUMM ihren Kernauftrag nicht ausreichend erfüllen, nämlich die Umsetzung von Waffenstillstandsvereinbarungen zu beobachten und bewaffnete Zwischenfälle zu überprüfen und über sie zu berichten. Eine solche Beobachtung war auch noch Monate nach dem Krieg notwendig. Immer wieder wurde von russischen und georgischen Quellen kontrovers über gewaltsame Zusammenstöße berichtet.¹⁰ Missionsleiter Haber bezeichnete Ende 2008 das Vorgehen der Mission gegenüber der ehemaligen Kriegszone Südossetien als »Politik des Türklopfens«. »Wir nähern uns den Grenzen, so weit dies möglich ist. Wir gehen zu den Checkpoints und sagen denen: ›Wir haben das Recht auf Beobachtung.‹ Und man weist uns die Tür.«¹¹

Die georgische Seite beschuldigte Südossetien und Abchasien, ethnische Georgier zu vertreiben und Gewaltausbrüche zu provozieren, um den Verbleib russischer Truppen zu legitimieren oder gar ihre Rückkehr in die ehemaligen Pufferzonen nötig erscheinen zu lassen. Südossetien und Abchasien wiederum warfen der georgischen Seite vor, bewaffnete Zwischenfälle auf ihren Territorien anzuzetteln, um die »separatistischen« Regierungen zu diskreditieren und ihnen ihr Gewaltmonopol abzuspochen.

⁹ Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Aktion 2008/736/GASP* [wie Fn. 2], Artikel 3: Aufgaben der Mission.

¹⁰ Uwe Halbach/Sabine Jenni, *Nachkriegsentwicklung in Südossetien und Abchasien. Internationale Isolation und Abhängigkeit von Russland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2009 (SWP-Aktuell 28/2009).

¹¹ Nina Werkhäuser, »Chansjorg Chaber: Monitoringu ES v Gruzii mešajut osetiny i russkie« [Hansjörg Haber: Russen und Osseten stören das EU-Monitoring], *Deutsche Welle*, 5.12.2008, <www.dw-world.de/dw/article/0,,3852585,00.html>.

Die Regierungen Russlands und seiner beiden Protektorate im Südkaukasus bezichtigten die Mission wiederholt, angebliche georgische Verstöße gegen die Waffenstillstandsvereinbarungen zu dulden und damit ihrem friedenssichernden Auftrag nicht nachzukommen. Missionsleiter Haber und Brüssel hielten dem entgegen, die Zugangsbeschränkung zu den beiden Konfliktzonen durch Russland stehe dem friedenssichernden Auftrag entgegen. Dagegen besteht Übereinstimmung zwischen EUMM und der georgischen Regierung. Zwei Memoranda of Understanding mit den Innen- und Verteidigungsministerien erlegen Georgien bestimmte Restriktionen und Meldepflichten auf. Diese gelten für Polizei- und Truppenbewegungen sowie zulässige Ausrüstung nahe den administrativen Grenzen Abchasiens und Südossetiens. Der Mission werden zudem weitreichende Inspektions- und Zugangsrechte eingeräumt. Trotz dieser Einschränkungen beschuldigte Russland die georgische Konfliktpartei, erneute Offensiven gegen Südossetien oder Abchasien vorzubereiten, und leitete daraus den Anspruch ab, beide auch weiterhin gegen angebliche georgische Aggressionen schützen zu müssen.

Die Umsetzung des Mandats

Zwischen dem Ratsbeschluss für die Entsendung von EUMM und dem Einsatzbeginn lagen gerade einmal zwei Wochen. Die Einsatzdauer wurde mit 12 Monaten veranschlagt; das Budget beträgt 35 Millionen Euro. Die Sollstärke war tatsächlich bei Einsatzbeginn im Oktober bereits erreicht. Sie liegt bei 340 Mitarbeitern aus 24 EU-Mitgliedstaaten. Lediglich Belgien, die Slowakei und Zypern sind nicht vertreten. Deutschland und Frankreich stellen die größten Kontingente an Beobachtern. Die deutschen EUMM-Beobachter sind vor allem im Umfeld Abchasiens, die französischen im Grenzgebiet zu Südossetien stationiert. Für die Arbeit der Mission wurden neben dem Hauptquartier in Tiflis vier Feldbüros errichtet: eines im Grenzgebiet zu Abchasien im georgischen (mingrelischen) Zugdidi, zwei in der Umgebung Südossetiens in der Stadt Gori und in Chaschuri und ein weiteres in Mtskheta nahe der georgischen Hauptstadt. 225 Mitarbeiter bilden den Einsatzkern unbewaffneter Beobachter in den »adjacent areas« um Abchasien und Südossetien. Dieser Kern besteht überwiegend aus Polizisten mit internationaler Erfahrung. 15–20 Patrouillen sind täglich im Einsatz und berichten über Beschwerden der lokalen Bevölkerung, Menschenrechtsprobleme und die Sicherheitssituation sowie die Militär- und Polizeipräsenz vor Ort.¹²

Bis Ende Januar 2009 dauerte die Aufbau- oder Aufstellungsphase (enabling phase) der Mission, danach setzte eine Strukturierungsphase (mission building) ein, in der die Kooperation zwischen dem Hauptquartier und den Feldbüros sowie zwischen den vier Feldbüros zu verbessern war. In der Anfangsphase wurde mangelnde Koordination innerhalb der

¹² Website der European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM), Tiflis, <www.eumm.eu/> (Zugriff am 9.4.2009).

Mission beklagt. Dies betraf zum Beispiel die Beschaffung von Fahrzeugen und anderem Gerät, das von den einzelnen Mitgliedstaaten gestellt wurde. Dabei blieb das Erscheinungsbild der Mission anfangs uneinheitlich, mit Patrouillen, die von den nationalen Kontingenten gestellt wurden und nicht, wie etwa in OSZE-Missionen üblich, gemischt auftraten und die jeweils mit eigenen Fahrzeugen ausgerüstet wurden. Das Konzept der »national packages« bei der Ausstattung von ESVP-Missionen warf in diesem Fall die Frage auf, ob nicht andere Ausstattungsprinzipien zu erwägen sind.

EU-interne Konkurrenzen

Mit EUMM wird die seit langem insbesondere von Georgien geforderte Sichtbarkeit der EU im Südkaukasus erhöht. Gleichzeitig ist aber das europäische Erscheinungsbild in dieser Region und in der georgischen Hauptstadt komplizierter geworden. Die EU hat in Tiflis, ihrem Hauptstandort im Südkaukasus, gleich fünf Adressen: das EUMM-Hauptquartier unter Leitung Hansjörg Habers, die Kommissionsvertretung mit dem Schweden Per Eklund an der Spitze, den Sonderbeauftragten (EUSR) für Georgien, Pierre Morel, den EUSR für den Südkaukasus, Peter Semneby, und den jeweiligen Vertreter der Ratspräsidentschaft vor Ort. Zuweilen engagieren sich die EU-Sonderbeauftragten in der Konfliktregelung in den von ihnen betreuten Regionen. So trat etwa für die östliche Nachbarschaft der Sonderbeauftragte für die Republik Moldau, Kalman Mizsei, aktiv bei der Regelung des Transnistrienkonflikts auf. Im Südkaukasus hingegen wurde die Stellung des EUSR, des schwedischen Diplomaten Semneby, durch die französische Ratspräsidentschaft während der Georgienkrise eher untergraben. Präsident Sarkozy setzte die Ernennung eines separaten EUSR für Georgien durch und brachte den französischen Diplomaten Pierre Morel, der bereits die EU in Zentralasien repräsentiert, auf diesen Posten. Dieser Schritt hat es Frankreich zwar ermöglicht, über seine Ratspräsidentschaft hinaus eine gewisse Kontrolle über das Engagement der EU in Georgien zu wahren, aber er hat auch eine unnötige Überlappung von Mandaten und Kompetenzen herbeigeführt und die Mission eher verkompliziert.¹³ So bleibt unklar, von welcher EU-Adresse in Georgien am ehesten maßgebliche Stellungnahmen zur russischen Georgienpolitik und zu Verstößen gegen die Waffenstillstandsabkommen vom August und September 2008 zu erwarten sind: vom Sonderbeauftragten für den Südkaukasus, vom EUSR für Georgien oder vom Leiter der ESVP-Mission.

Das Verhältnis zu anderen Akteuren: Effektiver Multilateralismus?

EUMM ist derzeit die tragende Säule für die internationale Präsenz im Umfeld der ungelösten Sezessionskonflikte Georgiens. Die zuvor dort

¹³ Amanda Akçakoca u.a., *After Georgia. Conflict Resolution in the EU's Eastern Neighbourhood*, Brüssel: European Policy Centre (EPC), April 2009 (EPC Issue Paper Nr. 57), S. 36f.

vorzufindenden internationalen Einsätze zur Unterstützung von Konfliktmediation und zur Beobachtung bewaffneter Zwischenfälle in Südossetien und Abchasien standen nach dem Krieg zur Disposition. Ihre Mandate wurden auf Betreiben Russlands im Mai und Juni 2009 nicht mehr verlängert.

Im Hinblick auf Südossetien betrifft dies die OSZE-Mission in Georgien.¹⁴ Vor August 2008 bestand diese aus einem Hauptquartier in Tiflis und einem kleineren Feldbüro in Zchinwali. In Südossetien waren acht unbewaffnete Beobachter stationiert, welche die Umsetzung des Waffenstillstandsabkommens zwischen Georgien und Südossetien von 1992 im Auge behalten sollten. Nach dem Augustkrieg wurden 20 zusätzliche Beobachter in die Grenzgebiete zu Südossetien geschickt. Russland vertrat nun den Standpunkt, dass wegen der »neuen Realitäten vor Ort«, also der Eigenstaatlichkeit Südossetiens, das gemeinsame OSZE-Mandat für Georgien und Südossetien überprüft werden müsse, und verlangte, die beiden Komponenten voneinander zu trennen. Griechenland, das 2009 den OSZE-Vorsitz innehat, schlug zwei unabhängige Missionen und ein neues Hauptquartier in Wien vor, um die Arbeit der nun 28 Beobachter zu überwachen. Russland ging jedoch auf diesen Vorschlag nicht ein. Stattdessen forderte es, erst müsse die Eigenstaatlichkeit Südossetiens anerkannt werden, bevor das Mandat für internationale Missionen in diesem Gebiet verlängert werden könne. Ende Juni 2009 musste die OSZE-Mission nach 17 Jahren in Georgien ihre Arbeit einstellen, nachdem Moskau zwei Wochen zuvor sein Veto gegen eine Mandatsverlängerung eingelegt hatte. OSZE-Offizielle gewannen den Eindruck, dass auch Georgien die OSZE-Mission schon abgeschrieben habe. Seit geraumer Zeit war die georgische Regierung darauf bedacht, die bestehenden, russlandlastigen Formate für Peacekeeping, Monitoring und Mediation in den beiden Konfliktfällen zu revidieren und Organisationen wie die EU, in denen Russland keine Vetomacht ausüben konnte, hier stärker einzubeziehen.

Russland stimmte auch gegen eine Verlängerung des Mandats für die VN-Beobachtermission (UNOMIG), die mit 156 Beobachtern in Georgien stationiert war und Zugang zu Abchasien hatte. Hier hatte der von Russland diplomatisch anerkannte und unterstützte De-facto-Staat ebenfalls auf Mandattrennung von Georgien, Umbenennung der Mission und Anerkennung der »neuen Realitäten«, das heißt der Eigenstaatlichkeit Abchasiens, beharrt.

EUMM hatte bis dahin mit beiden Missionen zusammengearbeitet, so vor allem mit der OSZE bei der Implementierung des Incident Prevention and Response Mechanism (IPRM) für Südossetien. Zusammen mit OSZE und VN hält die EU den Ko-Vorsitz für die Genfer Gespräche über Georgien und die Sicherheit im Südkaukasus. In der vierten Genfer Gesprächsrunde im Februar 2009 hatten die Konfliktparteien Vorschläge zum Umgang mit gewaltsamen Zwischenfällen erarbeitet. Diese Überlegungen zu einem

¹⁴ Jean-Christophe Peuch, »Georgia – OSCE Calls Timeout While Wrestling with Russia's Ossetia Conundrum«, in: *Eurasia Insight*, 15.5.2009.

IPRM sehen regelmäßige Treffen zwischen den Sicherheitsorganen aller Seiten mit internationalen Beobachtern vor. Zudem sollen Orte, an denen sich Zwischenfälle ereignet haben, gemeinsam inspiziert werden. Tatsächlich wurde auf der Basis dieser Vereinbarung im April 2009 in Ergneti an der administrativen Grenze zu Südossetien eine erste von EUMM und OSZE vermittelte Sitzung abgehalten. Doch schon als im Mai ein zweites Treffen anberaumt werden sollte, stritten sich die Beteiligten um den Sitzungsort. Was den Zugang zu der ehemaligen Kriegszone betrifft, wird in Zukunft viel davon abhängen, ob dieser Mechanismus wirklich funktioniert. Zumindest würde er der ESVP-Mission einen Anspruch auf begrenzten Zugang zu Südossetien verschaffen. Ein zweiter IPRM für Abchasien unter Vorsitz der VN wurde ebenfalls vereinbart und bereits im Juli 2009 fanden zwei Treffen statt.

Der IPRM war das bislang sichtbarste Ergebnis der Genfer Gespräche, die lange Zeit von diplomatischem Zwist um die Teilnahme von Delegationen aus Südossetien und Abchasien geprägt waren. Er steht für eine Vernetzung zwischen der Arbeit in diesem Gremium und EUMM. Doch auch dieses Ergebnis steht bereits wieder in Frage. Anfang Juni 2009 sprach Südossetien davon, sich von den Treffen des IPRM wieder zurückzuziehen – unter anderem aus »organisatorischen Gründen«, zu denen es die Nichtanerkennung seiner Eigenstaatlichkeit durch OSZE und EU zählt. Auch georgische Offizielle äußerten Zweifel daran, dass die Treffen maßgeblich zu Sicherheit und Stabilität in der Region beitragen.¹⁵

Der EUSR für den Südkaukasus, Peter Semneby, sprach gegenüber der OSZE am 28. Mai 2009 seinen Wunsch aus, dass beide Missionen ihre Arbeit fortsetzen mögen, und äußerte für die OSZE-Mission die Hoffnung, »dass auch jetzt noch, nachdem die Verhandlungen darüber unterbrochen sind, sich ein Weg finden wird, eine so wichtige Präsenz vor Ort zu erhalten«.¹⁶ Doch die EU-Mission wird bei der unverzichtbaren Aufgabe allein gelassen, die Nachkriegsentwicklungen in Georgien zu beobachten. Das betrifft auch ihre Exit-Strategie. Die EU hätte die Nachfolge ihrer Mission in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen aufbauen können. Doch auch UNOMIG musste nun ihren Beobachtungsposten in Abchasien räumen und Georgien weitgehend verlassen. Das EUMM-Mandat wurde Ende Juli um ein weiteres Jahr bis September 2010 verlängert. Im Vorfeld des Besuchs von US-Vizepräsident Joe Biden in Tiflis am 21. Juli 2009 bat Georgien die USA, die EU-Beobachtungsmission nun aktiv zu unterstützen oder ihr gar beizutreten. Deren transatlantische Erweiterung würde in Russland freilich auf Widerstand stoßen. Auch in Brüssel und Washington äußerte man sich sehr zurückhaltend zu diesem Vorschlag.¹⁷

¹⁵ ICG, *Georgia-Russia. Still Insecure and Dangerous* [wie Fn. 4], S. 13.

¹⁶ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), »Monitoring Presence in Georgia Remains Essential, EU Special Representative for the South Caucasus Says«, *OSCE Press Release*, 28.5.2009.

¹⁷ Ellen Barry, »Georgia Wants U.S. to Monitor Conflict«, in: *New York Times*, 21.7.2009, <www.nytimes.com/2009/07/21/world/europe/21georgia.html?_r=1&ref=global-home>.

Relevanz und Einordnung: Europäische Friedenspolitik im Südkaukasus

Neben den auf die Nachkriegsentwicklung in Georgien bezogenen Pflichten nennt das Mandatsdokument des Rates als vierte Aufgabe den »Beitrag zur Verwirklichung einer europäischen Politik und zu einem künftigen Engagement der EU«. Angesichts der beschriebenen Einschränkungen, denen EUMM in Hinsicht auf ihren friedenssichernden Kernauftrag für »ganz Georgien« unterliegt, stellt sich freilich die Frage, inwieweit sie einen substantiellen Beitrag zur Umsetzung europäischer Politikziele im Südkaukasus leisten kann. Sie setzt insofern Zeichen, als sie die erste ESVP-Mission mit friedenspolitischem Auftrag in dieser konfliktbeladenen Region ist. Im Südkaukasus gab es zuvor nur eine ESVP-Mission, die zivilen Charakter besaß und sich von direkter Konfliktbearbeitung fernhielt: EUJUST Themis (Juli 2004–Juli 2005), ebenfalls in Georgien, hatte den Auftrag, in Zusammenarbeit mit georgischen Stellen – wie dem Justizministerium, der Generalstaatsanwaltschaft und dem Obersten Gericht – Reformen im Prioritätsfeld Rechtsstaatlichkeit zu fördern, das für die Europäische Nachbarschaftspolitik gegenüber Georgien an oberster Stelle steht.¹⁸

Die Abwesenheit sicherheits- und friedenspolitischer ESVP-Missionen im Kaukasus war auffällig, insbesondere im Vergleich mit der Zahl entsprechender Missionen in Afrika und anderen außereuropäischen Regionen. Schließlich bildet der Kaukasus einen besonders exponierten Abschnitt in der östlichen Nachbarschaft der EU, wenn es um Friedenssicherung und Konfliktbearbeitung geht.¹⁹ Mit seinem Wunsch nach stabilen Rändern agiert Europa hier im kompliziertesten und konfliktträchtigsten Gebiet des postsowjetischen Raums. Drei von vier ungelösten Sezessionskonflikten in diesem Raum entfallen auf den Südkaukasus, der mit heute etwa 15 Millionen Einwohnern nur ein kleiner Ausschnitt aus dem ehemals sowjetischen Territorium ist. Mit drei international anerkannten Staaten – Georgien, Armenien, Aserbaidschan – und drei nicht oder nur teilweise anerkannten De-facto-Staaten – Abchasien, Südossetien, Berg-Karabach – ist er der politisch und ethno-territorial am stärksten fragmentierte Teil dieses Raumes.

Die Europäische Union hat diese Konflikte stets als Hauptursachen für politische und sozialökonomische Missstände und Entwicklungsbarrieren in der Region identifiziert, die sie 2004 in ihre Nachbarschaftspolitik eingeschlossen hat. Unterstützung könne nur dann effektiv sein, so lautete ein Hauptargument Brüssels gegenüber Georgien, Armenien und Aserbaidschan, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt seien: friedliche Konfliktrege-

¹⁸ Council of the European Union, *Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS*, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2004/l_228/l_22820040629en00210024.pdf>.

¹⁹ In der weiteren östlichen EU-Nachbarschaft gab es noch eine weitere ESVP-Mission, die im Zusammenhang mit einem ungelösten Regionalkonflikt stand – die im November 2005 begonnene EU Border-Assistance Mission (EUBAM), die ein zwischen der Republik Moldau und der Ukraine vereinbartes Zollregime unterstützte.

lung und intraregionale Kooperation. Die EU entwickelte allerdings keine Strategie für ein direktes Engagement in der Konfliktbearbeitung. An den Verhandlungsmechanismen in den Konflikten von Abchasien bis Berg-Karabach war sie so gut wie nicht beteiligt und wies stets nachdrücklich darauf hin, dass hier andere Akteure tätig waren. Sie unterstützte Rehabilitationsmaßnahmen in kriegsgeschädigten Zonen wie Südossetien und förderte Vertrauensbildung über die Fronten hinweg. Harten sicherheitspolitischen Themen wie einem europäischen Peacekeeping als Alternative zum russischen Monopol auf diesem Feld wich sie aus. Georgiens Forderung nach Internationalisierung des von Russland dominierten »Peacekeeping« in Südossetien und Abchasien war vor dem Augustkrieg 2008 besonders an die EU und die NATO gerichtet, also an diejenigen Organisationen, in denen Moskau kein Vetorecht ausüben konnte. Obwohl die EU spätestens 2008 einsehen musste, dass Russland in den betreffenden Auseinandersetzungen kaum als neutraler Vermittler, sondern eher als Konfliktpartei auftrat, ließ sie die georgische Forderung im Sande verlaufen, um Russland nicht zu brüskieren. Noch weniger drängte die NATO in eine Rolle als Peacekeeper, die unweigerlich die Konfrontation mit Russland verschärft hätte. »Working around conflict«, eben nicht »working on conflict« – so charakterisierte die International Crisis Group 2006 die EU-Politik auf diesem Handlungsfeld.²⁰

Mit dem Augustkrieg musste nun auch die EU lernen, dass in dieser Region irgendwann jeder externe Akteur von Herausforderungen an Konfliktbearbeitung eingeholt wird, auch wenn er seine Schwerpunkte partnerschaftlicher Kooperation auf andere Felder wie gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Demokratieförderung oder energiewirtschaftliche Zusammenarbeit setzt. Im Oktober 2008 forderte Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner denn auch eine intensivierte EU-Politik in der östlichen Nachbarschaft, denn aus der Georgienkrise resultiere ein »Gefühl der Dringlichkeit«, östliche Nachbarn an die EU heranzuführen. Um Moskau zu beruhigen, wies Kommissionspräsident José Manuel Barroso darauf hin, dass hier keine neue Trennlinie in Europa geschaffen und Russland nicht isoliert werden solle. Aber es wird kaum ausbleiben, dass eine intensivierte europäische Politik in Regionen, die Moskau nach dem Georgienkrieg nun noch nachdrücklicher als seine Einflusszone beansprucht, die Integrationskonkurrenz in der gemeinsamen Nachbarschaft zwischen Russland und der EU verschärft.

Vor allem auf dem Feld der Konfliktbearbeitung findet jeder externe Akteur im Kaukasus Russland als die zentrale Herausforderung vor. Für Vermittler von außen wie die OSZE haben die letzten 15 Jahre zäher Arbeit an den sogenannten »frozen conflicts« ein Dilemma augenfällig gemacht: Nichts geht hier ohne Russland, schon gar nichts gegen Russland, aber bislang auch nichts mit Russland. Dafür trat dieser zentrale Akteur in der kaukasischen Konfliktlandschaft und besonders im Umfeld der ungelösten

²⁰ ICG, *Conflict Resolution in the South Caucasus. The EU's Role*, Tiflis/Brüssel, 20.3.2006 (Europe Report Nr. 173).

Sezessionskonflikte Georgiens zu sehr in einer hybriden Funktion als Konfliktmediator und Konfliktnutzer auf. Gegenüber Georgien beanspruchte Russland beharrlich seine Monopolstellung auf dem Feld des »Peacekeeping« in Abchasien und Südossetien, die in Tiflis mit »not peacekeeping, but keeping in pieces« umschrieben wurde.²¹ Für die Rolle eines neutralen Vermittlers stand Russland bestimmten Konfliktparteien, nämlich den Regierungen in den abtrünnigen Landesteilen Georgiens, viel zu nahe.

Aber auch Georgien lieferte europäischer Kaukasuspolitik erheblichen Anlass zur Sorge. Mit der Entwicklung zu seiner Südossetienoffensive vom 7. und 8. August 2008 steht es für das Scheitern der Versuche, »europäische Konfliktkultur« auf den Kaukasus zu übertragen. Gerade dasjenige Land, das den »konsequenten Weg nach Europa« für sich in Anspruch genommen hat, praktizierte gegenüber seinen abtrünnigen Landesteilen eine keineswegs »ausschließlich friedliche« Konfliktpolitik, zu der es sich – wie auch seine Nachbarn Armenien und Aserbaidshan – in seinen bisherigen Abkommen mit der EU verpflichtet hat. So setzte der Aktionsplan der Europäischen Nachbarschaftspolitik mit Georgien 2006 die »friedliche Regelung interner Konflikte« als eines unter acht Prioritätsfeldern an. Daher bemängelte der Fortschrittsbericht von 2008 unilaterale Handlungen Georgiens gegenüber Südossetien und Abchasien im Jahr 2007, die von dieser Verpflichtung abwichen.²² Die von der Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini geleitete erste Fact-Finding Mission der EU kam in ihrem Bericht über die Ursachen des militärischen Konflikts zwischen Russland und Georgien vom August 2008 zu dem Schluss, dass die georgische Offensive gegen die südossetische Hauptstadt Zchinwali den größeren Waffengang ausgelöst und keinen legitimierbaren Akt von Selbstverteidigung dargestellt habe.²³

Schlussfolgerungen

Nach dem Augustkrieg in Georgien hat sich die südkaukasische Konfliktlandschaft für externe Akteure wie die EU verändert. Anders als vor dem Krieg werden nun in Genf international vermittelte Gespräche zwischen allen Konfliktparteien geführt und die beiden Streitfälle, Abchasien und Südossetien, gleichzeitig und im selben Format behandelt. Die Rolle der EU beim Konfliktmanagement wurde erweitert, ihre Präsenz vor Ort durch EUMM deutlich erhöht. Sie fungiert nun nicht mehr als bloßer Beobachter und Unterstützer anderer Mediatoren, wie der OSZE im Falle Südossetiens, sondern hat als Ko-Vorsitzende der Genfer Verhandlungen und als allein verbliebener Akteur mit Beobachtermission spürbar mehr Verantwortung übernommen.

²¹ Zitiert in: *The Economist*, 12.2.2005, S. 22.

²² European Commission, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Progress Report Georgia*, Brüssel, 3.4.2008, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_393_en.pdf>.

²³ Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, 3 Bde., September 2009, <<http://www.ceiig.ch/Report.html>>.

Von der »uneingeschränkten Erfüllung der Waffenstillstandsvereinbarungen«, die im August und September 2008 zwischen den Präsidenten Sarkozy und Medwedjew getroffen wurden und den zentralen Bezugspunkt für den EUMM-Auftrag bilden, kann allerdings nicht die Rede sein. Russland erweiterte seine militärische Präsenz in Abchasien und Südossetien. Es hat wesentliche Punkte der Waffenstillstandsvereinbarungen nicht erfüllt und dafür gesorgt, dass die Missionen der OSZE und der VN Georgien verlassen müssen. Die westliche Welt akzeptierte diese Entwicklung zwar nicht, setzte ihr aber keinen entschiedenen Widerstand entgegen.

Die Sicherheitssituation im Umfeld der beiden ungelösten Sezessionskonflikte Georgiens bleibt angespannt, auch wenn zumindest zahlreiche Flüchtlinge aus den »adjacent areas« mit EU-Unterstützung in ihre Heimatorte zurückkehren konnten. Im Juli 2009 wurde bereits wieder von Kriegsgefahr gesprochen und im August und September verlagerten sich gegenseitige militärische Drohungen der Konfliktparteien vom Land zur See. Die georgische Küstenwache hatte ein türkisches Schiff auf dem Weg nach Abchasien aufgebracht. Abchasien bezichtigte Georgien daraufhin der Piraterie und drohte, georgische Schiffe zu beschießen.

EUMM kann mit ihrer Beobachtungstätigkeit allenfalls dazu beitragen, dass auf georgischer Seite an den Grenzen zu Südossetien und Abchasien nicht erneut Truppen zusammengezogen werden. Sie hat aber als die einzige in Georgien verbliebene internationale Beobachtungsmission keinen Zugang zu den beiden Territorien, die Russland als eigenständige Staaten anerkannt hat. Damit versucht sie ihr friedenspolitisches Mandat auf einer Grundlage zu erfüllen, die starken Einschränkungen unterliegt.

Im Juli 2009 wurde das EUMM-Mandat um ein Jahr verlängert. Die EU wird also bis September 2010 in Georgien ihrem Auftrag nachgehen und ist der einzige internationale Akteur auf diesem Feld. Will sie in Georgien effektive Friedenspolitik betreiben, darf sie die Schranken für den Zugang von EUMM nach Abchasien und Südossetien nicht akzeptieren. Wenigstens muss hier für einen funktionsfähigen Incident Prevention and Response Mechanism gesorgt werden. Zudem sollte sich die EU über die Beobachtungsmission hinaus um friedens- und entwicklungspolitische Kontakte zu den beiden De-facto-Staaten bemühen, auch wenn diese gegenwärtig als Protektorate, wenn nicht sogar schon als De-facto-Föderationssubjekte der Russischen Föderation erscheinen. Zumindest in Abchasien wird eine Öffnung gegenüber der Außenwelt über Russland hinaus nachgefragt, wenn auch unter dem vorläufig unerfüllbaren Vorbehalt der diplomatischen Anerkennung. Für eine solche Öffnung ist es besonders wünschenswert, zivilgesellschaftliche Akteure in europäische Kontakte einzubeziehen. Gerade Abchasien verkörpert unter den Sezessionsgebilden des post-sowjetischen Raums ein bemerkenswertes Beispiel für zivilgesellschaftliche Aktivitäten unter schwierigsten Bedingungen.²⁴

²⁴ Walter Kaufmann, »Der weite Weg zur ›Zivilgesellschaft‹«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (23.3.2009) 13, S. 12–18 (17).

Die Integrierte EU-Rechtsstaatsmission EUJUST LEX im Irak: Politikersatz mit Potential

Guido Steinberg

EUJUST LEX ist die erste »integrierte« Rechtsstaatsmission der EU. Das heißt, dass sie sich mit der Reform von Polizei, Gefängnissen und Justiz gleichzeitig beschäftigt. Sie ist nur beratend tätig und konzentriert sich ausschließlich auf Justizsystem, Strafverfolgungsbehörden und Strafvollzug. Ihr Entstehen ist in engem Zusammenhang mit der Unterstützung des Wiederaufbaus im Irak zu sehen. Die EU hatte diese 2004 beschlossen, als sie ihre anfängliche Lähmung in der Irakfrage nach der US-geführten Invasion überwunden hatte. Diese Unterstützung hatte sich allerdings auf finanzielle Hilfe beschränkt, so dass EUJUST LEX zur ersten etwas substantielleren Maßnahme in der gemeinsamen Politik gegenüber dem Irak wurde.

Der Europäische Rat traf die Entscheidung für die Mission im März 2005, so dass sie im Juli desselben Jahres mit der Arbeit beginnen konnte. Vorausgegangen war eine Planungsphase, in welche die irakische Übergangsregierung eingebunden war und während der Ende 2004 eine Erkundungsmission in den Irak reiste. Im Rahmen von EUJUST LEX sollen irakische Richter und höherrangige Polizei- und Strafvollzugsbeamte in Managementfragen und Richter und höherrangige Polizeibeamte in Ermittlungstechniken weitergebildet werden. Die jeweils einmonatigen Kurse fanden zwischen 2005 und 2009 in 18 Mitgliedstaaten der EU statt. Dies hatte mit der Sicherheitslage im Irak, aber auch mit dem Widerstand der Gegner des Irakkriegs unter den EU-Staaten zu tun, die keine Präsenz in dem Land wünschten. Ursprünglich auf ein Jahr angelegt, wurde die Mission dreimal verlängert. Im November 2008 beschloss der Europäische Rat, ihre Aktivitäten in einer Pilotphase ab Juli 2009 in den Irak zu verlegen, soweit die Sicherheit im Land dies zulässt. Im Herbst 2009 wurden die ersten Kurse in verschiedenen Landesteilen abgehalten.

Die Arbeit im Irak wird sich grundlegend von der außerhalb des Landes unterscheiden, da die Mission gezwungen sein wird, sich mit den alltäglichen Problemen von Strafjustiz und Strafvollzug vor Ort zu befassen. Zudem wird die Mission mehr für die Sicherheit der europäischen Mitarbeiter tun und dafür auch mehr Ressourcen als bisher aufwenden müssen. Im März 2010 ist zu entscheiden, ob EUJUST LEX komplett in den Irak verlagert wird.

Das Zustandekommen der Mission und ihr Mandat

Die Entstehungsgeschichte des Mandats für die EU-Rechtsstaatsmission im Irak muss im Lichte der Auseinandersetzungen in der EU über den

Irakkrieg in den Jahren 2002 und 2003 gesehen werden. An den Reaktionen der europäischen Staaten auf den Krieg war abzulesen, dass es innerhalb der EU zwei völlig unterschiedliche Sichtweisen nicht nur zu diesem Konflikt, sondern auch zur Zukunft der ESVP gab. Im Lager der Kriegsbefürworter gab Großbritannien den Ton an, das an der Seite der USA in den Irak einmarschiert war und anschließend Truppen zur Stabilisierung des Landes bereitstellte. Auch Spanien, Italien, die Niederlande, Dänemark und mehrere mittelosteuropäische Länder entsandten Soldaten in das besetzte Land und schlossen sich den Briten an. Frankreich, Deutschland und einige kleinere Staaten dagegen lehnten den Krieg offen ab, was zu einem heftigen Zerwürfnis auch innerhalb der EU führte. Im Zwist über die Irakfrage zeigten sich zwei voneinander abweichende Einstellungen zur ESVP. Das von den Briten angeführte Lager wollte mit ihr lediglich die transatlantische Zusammenarbeit, die NATO eingeschlossen, ergänzen. Die von Franzosen und Deutschen dominierte Gruppe indessen favorisierte eine stärker europäisch geprägte Sicherheits- und Verteidigungspolitik.¹

Diese Ausgangslage machte die Frage nach einem EU-Engagement im Irak besonders brisant. Ausgerechnet am schwierigen Gegenstand dieser Kontroverse wollte die Gemeinschaft den Vorwurf widerlegen, die ESVP sei gescheitert, wie viele Kommentatoren schon 2003 verkündet hatten. Die Kommission übernahm 2004 die Initiative. Sie wollte beweisen, dass die EU nach ihrer Lähmung in der Irakfrage 2003 ihre außenpolitische Handlungsfähigkeit zurückgewonnen hatte.² Motoren für dieses Bestreben waren zudem diejenigen europäischen Staaten, die ohnehin im Irak präsent waren. Auch wenn sie ab 2004 sukzessive ihre Truppen verringerten oder ganz abzogen, forderten sie dennoch ein verstärktes Engagement der EU. Als Wortführer trat Großbritannien auf, gefolgt von Ländern wie Dänemark und den Niederlanden. Die britische Regierung war in den Jahren 2004 und 2005 die treibende Kraft hinter EUJUST LEX. Sie wollte durch einen Beitrag der EU im Irak verhindern, dass sich die Beziehungen der Europäer zu den USA weiter verschlechterten. Außerdem bemühte sie sich, mit europäischen Aktivitäten die eigene Ausbildung der irakischen Polizei zu ergänzen und Lasten zu verteilen.

Auf der Gegenseite wehrte sich Deutschland anfangs (2003) noch vehementer als Frankreich gegen jegliche Beteiligung im Irak. Berlin lehnte Aktivitäten der EU im Irak kategorisch ab. Frankreich dagegen führte eine größere Gruppe von EU-Staaten (einschließlich Belgiens und Luxemburgs) an, die zwar kein direktes Engagement der EU wollten, um den Irak-Krieg nicht nachträglich zu legitimieren, aber durchaus bereit waren, die VN im Irak zu unterstützen.³ Der Widerstand erlahmte allerdings bereits im Lauf

¹ Maria Raquel Freire, »The European Security and Defence Policy. History, Structures and Capabilities«, in: Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė (Hg.), *European Security and Defence Policy. An Implementation Perspective*, London: Routledge, 2008, S. 9–24 (13f.).

² Daniel Korski/Richard Gowan, »The EU, So Far«, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), *What Can Europe Do in Iraq? Recommendations for a New European-U.S. Collaboration*, Berlin 2009, S. 73–85 (75).

³ Jeffrey Lewis, *EU Policy on Iraq. The Collapse and Reconstruction of Consensus-Based Foreign*

des Jahres 2004. Deutschland und Frankreich wollten ihre schwer geschädigten Beziehungen zu den USA normalisieren. Auch die Gegner des Irakkriegs wollten nachweisen, dass sie mit der ESVP ein funktionsfähiges Instrument europäischer Außenpolitik geschaffen hatten. Allerdings scheint das Interesse an Beziehungen zum neuen Irak – den Deutschland und Frankreich nicht allein den USA überlassen wollten – im Jahr 2004 nur sehr schwach ausgeprägt gewesen zu sein.

Das Timing der Mission

Seit 2003 hat die Zahl der ESVP-Missionen rasch zugenommen. Insofern war die Entscheidung für die Rechtsstaatsmission im Irak Teil eines allgemeinen Trends. Auch die Entwicklung im Irak selbst entfaltete ihre Wirkung: Der Widerstand der Kriegsgegner Deutschland und Frankreich gegen eine europäische Mission ließ vor allem deshalb nach, weil auf irakischer Seite staatliche Strukturen entstanden, die schrittweise Kompetenzen von den Besatzungsmächten übernahmen und durch Wahlen Legitimität gewannen.

Für das Timing von EUJUST LEX dürfte die Übertragung der Souveränität an eine irakische Übergangsregierung am 28. Juni 2004 eine wichtige Rolle gespielt haben. Die US-Regierung löste die Zivilverwaltung (Coalition Provisional Authority, CPA) unter dem amerikanischen Diplomaten Paul Bremer auf und übergab die Regierungsgeschäfte einer Interimsregierung unter Ministerpräsident Iyad Allawi. Danach begann die EU, sich – wenn auch weiterhin zurückhaltend – aktiver zu betätigen. Kurz vor der Souveränitätsübertragung legte die EU-Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament Empfehlungen für ein verstärktes Engagement im Irak vor. In diesem Konzeptpapier – das in den nächsten Jahren als Leitfaden für die Politik der EU diente – verwiesen die Autoren auf die bevorstehende Übergabe der Souveränität und die zentrale Rolle der VN, was der EU die Gelegenheit gebe, dem Irak zu helfen. Die Kommission riet dazu, einen Dialog mit dem Irak über mögliche europäische Beiträge zu beginnen und sich Schritt für Schritt mehr zu engagieren. Fragen der Rechtsstaatlichkeit und der Reform von Justiz und Sicherheitssektor standen zu diesem Zeitpunkt ganz oben auf der Wunschliste der Kommission.⁴ Die Kriegsgegner hielten zwar weiterhin deutlichen Abstand zur Regierung Allawi, wehrten sich aber weniger entschieden gegen Aktivitäten der EU.⁵ Die

Policy, Dublin: University College Dublin, Juli 2008, S. 2 (UCD Dublin European Institute Working Paper Nr. 08-9).

⁴ Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Die Europäische Union und Irak. Rahmenkonzept für ein zunehmendes Engagement*, KOM (2004) 417, Brüssel, 9.6.2004, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0417:FIN:DE:PDF>> (Zugriff am 4.6.2009).

⁵ Jonathan Spyer, »Europe and Iraq. Test Case for the Common Foreign and Security Policy«, in: *MERIA Journal*, 11 (Juni 2007) 2, <www.merajournal.com/en/asp/journal/2007/june/spyer/index.asp>.

schlechte Sicherheitslage, so argumentierten sie vor allem, erlaube keine weitergehenden Anstrengungen und keine Tätigkeit vor Ort.

Im Irak bildeten sich immer mehr einheimische politische Strukturen. Im November 2004 wurden Wahlen für eine neue Übergangsregierung angekündigt, die eine Verfassung ausarbeiten und neuerliche Wahlen abhalten sollte. Es wurde immer deutlicher, dass die Kriegsgegner und die EU ihren eigenen Interessen schadeten, wenn sie keine Beziehungen zu denjenigen politischen Kräften aufbauten, die jetzt im Irak an die Macht kamen. Die Niederlande, die im zweiten Halbjahr 2004 die EU-Ratspräsidentschaft innehatten, wollten ihre europäischen Partner davon überzeugen, die Wahlen im Januar 2005 durch die Entsendung von EU-Beobachtern zu unterstützen. Dies verhinderten jedoch die anhaltenden Spannungen zwischen den beiden Lagern innerhalb der EU. Dennoch wurde ein Kompromiss gefunden: Die VN entsandte eine kleine Gruppe internationaler Wahlbeobachter, während die Europäische Kommission Gelder für die Vorbereitung der Wahlen beisteuerte.⁶

Seit Ende 2004/Anfang 2005 entstand so ein Modell für die Förderung des politischen Prozesses im Irak: Die EU finanzierte die Arbeit verschiedener VN-Institutionen mit, die wiederum die Wahlen und das Verfassungsreferendum des Jahres 2005 begleiteten. Die wichtigste Voraussetzung für diese Kompromisslösung war das intensivierte Wirken der VN im Irak. Ihre Präsenz bewegte potentielle »Vetomächte« wie Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg dazu, ihre Opposition gegen ein europäisches Engagement peu à peu aufzugeben.⁷ Da insbesondere Frankreich auf eine starke Rolle der VN im Irak gedrängt hatte, hätte es weiteren Widerstand nur schwerlich begründen können. Folgerichtig verwies die Kommission in ihrem Konzeptpapier vom Juni 2004 auf die zentrale Bedeutung der VN beim Wiederaufbau des Irak. Die immer noch zögerlichen Kriegsgegner stimmten nun ersten EU-Initiativen zu, darunter EUJUST LEX. Auch im Mandat selbst schlug sich diese Debatte nieder, denn gleich mehrfach wurde betont, wie wichtig die VN im Irak seien und dass die Maßnahmen von EU und VN einander ergänzten.

Das Mandat und seine Ziele

Als Erstes nahm die Kommission Kontakt mit den irakischen Behörden auf und entsandte Ende 2004 ein Expertengremium, das Vorschläge für die Mission erarbeitete. Die Diskussionen darüber waren weiterhin von Meinungsverschiedenheiten zwischen Kriegsgegnern und Kriegsbefürwortern innerhalb der EU geprägt. Schließlich setzten die Gegner einen vorsichtigen Kurs durch. Dieser war schon am Namen EUJUST LEX »for Iraq« statt »in Iraq« abzulesen und zeigte sich vor allem darin, dass die Fortbildungen bis 2009 nur außerhalb des Irak stattfanden. Britische Vertreter machten sich zwar für Maßnahmen vor Ort stark, die die britischen Aktivitäten und

⁶ Ebd.

⁷ Lewis, *EU Policy on Iraq* [wie Fn. 3], S. 16.

die der Koalition ergänzen sollten. Beispielsweise wollten die Briten eine Polizeiakademie im Land gründen. Dieser Vorschlag wurde jedoch verworfen, bevor er überhaupt Eingang in die Brüsseler Beratungen fand.⁸ Damit war die Ausgestaltung des Mandats am kleinsten gemeinsamen Nenner orientiert.

Das Mandat für EUJUST LEX wurde im Ratsbeschluss vom 7. März 2005 detailliert festgelegt.⁹ Demnach sollte die Mission nach einer kurzen Planungsphase am 1. Juli 2005 beginnen. Sie wurde zunächst auf ein Jahr terminiert und bis 2009 dreimal verlängert.¹⁰ Die EU wolle, so heißt es in dem Beschluss, »zum Wiederaufbau und zur Entstehung eines stabilen, sicheren und demokratischen Irak« beitragen, indem sie das dortige Strafjustizsystem stärke. Diese europäische Mitwirkung werde in »einer integrierten Mission« bestehen, »which could *inter alia* promote closer collaboration between the different actors across the criminal justice system and strengthen the management capacity of senior and high-potential officials from the police, judiciary and penitentiary and improve skills and procedures in criminal investigation in full respect for the rule of law and human rights.«

EU-Vertreter betonten, dass hier zum ersten Mal in einer Rechtsstaatsmission ein integrierter Ansatz gewählt wurde, also gemeinsam höherrangige Richter, Polizeifunktionäre und höhere Beamte des Strafvollzugs weitergebildet werden, nicht zuletzt, um die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Teilen des Strafjustizsystems zu stärken. Für das erste Jahr war vorgesehen, 770 höherrangige irakische Beamte in EU-Staaten fortzubilden. Die EU bezeichnete diese Zahl als »kritische Masse«, die notwendig sei, um Änderungen zu bewirken. Ob dies der Fall war, konnte die EU damals vermutlich noch nicht beurteilen. Von den 770 Männern (tatsächlich waren bis zu diesem Zeitpunkt keine Frauen vertreten) sollten 520 Richter, hochrangige Polizisten und Strafvollzugsbeamte in Managementfragen und 250 Richter und hochrangige Polizisten in der Kriminalermittlung geschult werden. Die Auswahl sollte in enger Kooperation mit den zuständigen irakischen Stellen vonstatten gehen. Die wichtigsten Kriterien waren ein hoher Rang und eine angemessene funktionale und geographische Verteilung.¹¹ Die einzelnen Kurse sollten rund einen Monat dauern und in arabischer und kurdischer Sprache angeboten werden.

⁸ Interview des Autors mit Missionsleiter Stephen White, Arbil, 25. Oktober 2009. Der Schwerpunkt der britischen Hilfen für den Irak lag bis 2009 in Basra, wo Großbritannien ein »Provincial Reconstruction Team« unterhielt und wo auch das britische Hauptquartier lag. Zur britischen Polizeiausbildung vgl. Richard Youngs, *Europe and Iraq. From Stand-off to Engagement?*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), November 2004 (FRIDE Policy Paper Nr. 1), S. 9.

⁹ European Council, *Council Joint Action 2005/190/CFSP on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX*, Brüssel, 7.3.2005, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:062:0037:0041:EN:PDF>>.

¹⁰ Die ersten beide Male wurde die Mission für je 18 Monate verlängert, beim dritten Mal um ein Jahr.

¹¹ Catriona Gourlay/Annalisa Monaco, »Training Civilians and Soldiers to Improve Security in Iraq. An Update of EU and NATO Efforts«, in: *ISIS European Security Review*,

Zum Leiter der Mission wurde Stephen White ernannt, ein früherer Polizeifunktionär aus Nordirland. White hatte 2003/2004 bereits als Polizeiberater für die CPA in Basra gearbeitet und verkörperte gewissermaßen das überragende britische Interesse an der Mission. Ihre enge Bindung an britische Belange scheint ihre Legitimität bei den Irakern nicht beeinträchtigt zu haben – zumindest wurde sie von keiner Partei oder Volksgruppe deutlich abgelehnt.¹² EUJUST LEX wird aus dem Ratssekretariat in Brüssel geleitet und besitzt in Bagdad ein kleines Verbindungsbüro. Bezeichnenderweise befindet es sich in der britischen Botschaft innerhalb der Grünen Zone. Sein Personal ist in erster Linie für Organisatorisches zuständig. Es hält die Kontakte zu irakischen Stellen aufrecht und wählt mit diesen gemeinsam die Kandidaten aus, die nach Europa entsandt werden.

Zwar hieß es im genannten Ratsbeschluss, dass die »Trainingsaktivitäten in der EU oder in der Region« stattfinden sollten, doch es war klar, dass sie zunächst ausschließlich in Europa vonstatten gehen würden. Das Budget für EUJUST LEX betrug 10 Millionen Euro für das erste Jahr, die laufenden Kosten in den darauffolgenden Jahren bis 2009 lagen bei jeweils rund 7 Millionen Euro.¹³ Alle Kosten für die Trainingsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten werden allerdings von diesen übernommen. Zusätzlich stellen sie Personal für das Büro in Bagdad und auch einen Teil des Personals in Brüssel.¹⁴

Bewertung des Mandats

Das Mandat spiegelte bis in die Details die Probleme der EU-Politik gegenüber dem Irak wider. Für die ESVP war es zweifellos ein Erfolg, dass nur anderthalb Jahre nach dem Irakkrieg und den heftigen Kontroversen innerhalb der EU überhaupt ein Konsens über ein Engagement im Irak hergestellt werden konnte. Bestimmungen wie die, dass das Training nicht im Irak abgehalten werden sollte, zeigten allerdings, wie gering die Kompromissbereitschaft beider Lager war.

Vor allem zwischen Ziel und Mitteln des Mandats tat sich eine deutliche Kluft auf. Das Ziel der Mission, nämlich durch eine Stärkung des Strafjustizsystems »zum Wiederaufbau und zur Entstehung eines stabilen, sicheren und demokratischen Irak« beizutragen, war ehrgeizig formuliert. Dass eine langfristig angelegte Rechtsstaatsmission, wie im Ratsbeschluss skizziert, dazu nennenswert beitragen konnte, war eher unwahrscheinlich. Dies wird besonders klar, wenn man die damalige Lage im Irak betrachtet: Der Aufstand sunnitischer Gruppierungen war im Winter

25 (März 2005), S. 1–3 (1), <www.isis-europe.org/pdf/esr_26.pdf>.

¹² Dies bestätigte auch Missionsleiter Stephen White im Gespräch mit dem Autor, Arbil, 25. Oktober 2009.

¹³ Das Budget für das Jahr 2008–2009 lag bei 7,2 Mio. Euro. Für das Folgejahr wurden 10,8 Mio. Euro veranschlagt.

¹⁴ Gourlay/Monaco, »Training Civilians and Soldiers to Improve Security in Iraq« [wie Fn. 11], S. 2.

2004/2005 in vollem Gange und ab Frühjahr 2005 eskalierten die Auseinandersetzungen in einen konfessionellen Bürgerkrieg. Es war nicht zu erwarten, dass EUJUST LEX hier überhaupt – und sei es nur in Details – zur Problemlösung würde beitragen können. Vielmehr war 2005 der Bestand des irakischen Staates selbst gefährdet. Auch wenn EUJUST LEX im Idealfall die irakische Strafjustiz positiv hätte beeinflussen können, hätte sich dies erst langfristig bemerkbar gemacht. Im damals durchaus denkbaren schlimmsten Fall hätte der Irak zu diesem Zeitpunkt nicht mehr existiert. Insofern war die Mission von den wirklichen Schwierigkeiten weit entfernt.

Hinzu kam, dass bei den angesprochenen Berufsgruppen recht unterschiedliche Missstände herrschten. Darauf wies auch Missionsleiter Stephen White hin, als er Ende 2005 die besonderen Probleme der Polizei (im Gegensatz vor allem zur Justiz) erwähnte, aber nicht genauer ausführte.¹⁵ Die Realität war allerdings viel dramatischer, als White andeutete. Die USA hatten mehrere Versuche begonnen, die irakische Polizei insgesamt neu aufzubauen. Im Frühjahr 2005 übernahm jedoch eine schiitisch dominierte Übergangsregierung die Kontrolle über Innenministerium und Sicherheitskräfte und ließ zu, dass Angehörige schiitischer Milizen in die Polizei aufgenommen wurden. Gemeinsam gingen Polizei und schiitische Milizen äußerst brutal gegen sunnitische Aufständische und Zivilisten vor. Die Polizei wurde von einem schlecht funktionierenden Ordnungsfaktor zu einer Bürgerkriegspartei, die noch dazu in verschiedene Milizen zerfiel. Seit damals hat die irakische Polizei insbesondere unter den Sunniten des Landes einen verheerenden Ruf. Der gesamte Sicherheitssektor hätte zu jener Zeit völlig neu geschaffen werden müssen. Auf grundlegende Reform aber war die Mission nicht ausgerichtet.

Die Umsetzung des Mandats

Die konkreten Aufgaben von EUJUST LEX waren und sind eng umgrenzt: Die Mission soll höherrangige Richter, Polizisten und Strafvollzugsbeamte fortbilden, um das Strafjustizsystem des Landes zu stärken. Diese Beschränkung erleichterte es, das Mandat zu implementieren. Die quantitativen Vorgaben konnte EUJUST LEX von Anfang an erfüllen. Bis April 2009 nahmen insgesamt 2064 irakische Beamte an 111 Schulungen teil. Hiermit war tatsächlich erreicht, was die EU 2005 als »kritische Masse« bezeichnet hatte. Fast alle Richter des Irak, alle hochrangigen Strafvollzugsbeamten und ein großer Teil der höherrangigen Polizisten im Irak hatten damit das Programm durchlaufen.¹⁶ Die Zahl der Staaten, die Fortbildungen anboten, wuchs zwischen 2005 und 2009 stetig bis auf zuletzt 18. Nach den Briten mit 22 Kursen veranstalteten Frankreich (16), Spanien (14) und Deutschland (13) die meisten Trainings. Dann folgte aber schon das kleine

¹⁵ Stephen White, »The EUJUST LEX Mission«, in: *EuroFuture*, (Winter 2005), S. 2–5 (3).

¹⁶ European Council, *Briefing by Stephen White, Head of the EUJUST LEX Mission for Iraq*, Brüssel, 26.11.2008, <<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081126TranscriptPressBriefStephenWhite.pdf>>.

Dänemark (9), was seiner allgemein sehr aktiven Politik gegenüber dem Irak auch nach dem Abzug der dänischen Truppen entsprach.¹⁷

Ausweitung des Mandats

Seit 2005 wurde die Mission zweimal um je 18 Monate verlängert. 2009/2010 wurden ihre Aktivitäten erstmals in den Irak ausgeweitet. Das ursprüngliche Mandat hatte bereits eine Klausel enthalten, dass der Rat – abhängig von der Sicherheitslage und geeigneter Infrastruktur – prüfen solle, ob Fortbildungsmaßnahmen vor Ort möglich seien. In diesem Fall sollte der Ratsbeschluss vom März 2005 entsprechend geändert werden.¹⁸ Dies war im Frühjahr 2009 der Fall. Initiativen in diese Richtung waren bereits 2008 unternommen worden. Nachdem die Mission im November 2008 um ein weiteres Jahr verlängert worden war, versuchten die dänische und die niederländische Regierung Zustimmung für eine Ausweitung von EUJUST LEX zu gewinnen.¹⁹ Großbritannien unterstützte sie dabei. Neu auf der Seite der Befürworter war Frankreich. Infolge der Amtsübernahme des neuen Präsidenten Nicolas Sarkozy wuchs das Interesse an einem Engagement im Irak, wohl auch um die Beziehungen zu den USA zu verbessern. Damit wandelte sich Frankreich von einem der frühen »Bremser« der Mission zu einem ihrer entschiedensten Verfechter.²⁰ Lediglich Deutschland und Spanien (das nach dem Wahlsieg der Sozialisten im März 2004 die Seiten gewechselt hatte) rieten immer wieder zur Vorsicht. Die alte Konfliktlinie war damit zwar auch 2009 noch erkennbar, hatte aber an praktischer Bedeutung verloren.

Dies war aber nicht der einzige Grund für die nunmehr aktivere Ausgestaltung des EUJUST-LEX-Mandats. Erstens verbesserte sich die Sicherheitslage im Irak in den Jahren 2007 und 2008. Auch wenn diese Entwicklung sich auch wieder hätte umkehren können, konnte zumindest geprüft werden, ob man Personal in den Irak entsenden sollte. Zweitens vereinbarten der Irak und die USA im November 2008 ein Truppenstatut, das nicht nur die Befugnisse der amerikanischen Truppen im Land einschränkte, sondern auch einen vollständigen Abzug bis Ende 2011 vorsah. Es war also nicht mehr zu befürchten, dass ein europäisches Engagement die amerikanische Präsenz im Land legitimierte. Drittens sprach auch die innenpolitische Entwicklung dafür, den Aufbau von Institutionen nun intensiver und zielgerichteter zu unterstützen: Die Regionalwahlen im Irak Ende Januar 2009 verliefen ohne Zwischenfälle und stärkten die Zentralregierung.

¹⁷ European Council, *EUJUST LEX Course Table* (up to 30 April 2009), <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ACTIVITY_LIST_0904.pdf> (Zugriff am 2.6.2009). Zur Politik Dänemarks vgl. Edward Burke, *The Case for a New European Engagement in Iraq*, Madrid: FRIDE, Januar 2008 (FRIDE Working Paper Nr. 74), S. 7.

¹⁸ European Council, *Council Joint Action 2005/190/CFSP* [wie Fn. 9].

¹⁹ Korski/Gowan, »The EU, So Far« [wie Fn. 2], S. 78.

²⁰ Burke, *The Case for a New European Engagement in Iraq* [wie Fn. 17], S. 5.

Aus diesen Gründen beschloss die EU, am 1. Juli 2009 eine »Pilotphase« zu beginnen, während der in Europa weiter Fortbildungen stattfinden, gleichzeitig aber vermehrt Kurse im Irak abgehalten werden sollten. Letztere sollten sich zudem nicht wie bisher auf neue Kandidaten beschränken, sondern auch den Absolventen vorheriger Trainings weitere Fortbildungsmöglichkeiten bieten. Kurse dieser Art hatte es bisher nur vereinzelt in Staaten der Region gegeben.²¹ Nun war beispielsweise ein Mentorenprogramm im Gespräch, um die Nachhaltigkeit von EUJUST LEX zu verbessern.²²

Im Sommer 2009 zeichneten sich allerdings nur erste Konturen der neuen EUJUST-LEX-Mission ab. Die Diskussionen zwischen Mitgliedstaaten, Kommission und Ratssekretariat, an welchen Orten im Irak die Fortbildungen stattfinden sollten, dauerten an, da die Sicherheitslage nach wie vor enge Grenzen setzte. Die Kosten für die Sicherheit des europäischen Personals würden zudem das Budget der Gesamtmission zusätzlich belasten. Das kleine Büro in Bagdad würde nun eine ganze Reihe neuer Aufgaben bekommen. Noch wichtiger vielleicht aber war, dass sich der Charakter der Mission deutlich verändern würde. Durch den direkten Kontakt zur Situation vor Ort würde sie eine politische Dimension erhalten.

Erhöhter Abstimmungsbedarf mit den USA

Die politisch brisanteste Frage war bis 2009, wie mit den amerikanischen Besatzungstruppen vor Ort zusammengearbeitet werden sollte und wie das europäische Engagement das der USA und der im Irak präsenten europäischen Staaten ergänzen konnte. Durch das Training in Europa wurde dieser Punkt größtenteils umgangen. Die USA duldeten die Aktivitäten der Europäer, maßen ihnen aber keine Bedeutung bei. Die Amerikaner dominierten die Maßnahmen im Sicherheitssektor und in der Justiz. Dabei konzentrierten sie sich allerdings weniger auf Rechtsstaatstraining, sondern vielmehr darauf, die Aufständischen wirksamer zu bekämpfen. Nach 2003 unternahmen sie mehrere Versuche, die irakische Polizei neu aufzubauen. Deshalb waren auch die Ausgaben der USA um ein Vielfaches höher als die der EU. Die europäischen Verbündeten der USA verspürten Unbehagen, weil ihnen die amerikanische Polizeiausbildung zu militärisch war und obendrein Menschenrechtsaspekte vernachlässigte.²³

Mit der Ausweitung von EUJUST LEX in den Irak wächst nun der Abstimmungsbedarf: Sobald europäische Trainer am Ort des Geschehens sind, wird es notwendig sein, die Aktionen von EUJUST LEX mehr mit denen der USA zu koordinieren.²⁴ Ähnliches gilt auch für die der Briten, die seit 2003 ebenfalls irakische Polizei ausbilden. Großbritannien wird

²¹ Deutschland hat zum Beispiel Kurse in Jordanien, Ägypten und den VAE abgehalten. Da die Teilnehmer von schlechten Erfahrungen in den Nachbarstaaten berichteten, stellte die Bundesrepublik diese Kurse ein.

²² European Council, *Briefing by Stephen White* [wie Fn. 16].

²³ Youngs, *Europe and Iraq* [wie Fn. 8], S. 9.

²⁴ Burke, *The Case for a New European Engagement in Iraq* [wie Fn. 17], S. 12.

weiter darauf hinarbeiten, dass EUJUST LEX und seine eigenen Aktivitäten sich ergänzen. Die Europäer werden auch ihr im ursprünglichen Mandat abgegebenes Bekenntnis zur Zusammenarbeit mit den VN verstärkt in die Tat umsetzen müssen, die sich ebenfalls in der Polizeiausbildung engagieren.

Greifbare Erfolge?

Bis zum Herbst 2009 konnte EUJUST LEX keine greifbaren Erfolge vorweisen. Dies liegt vor allem daran, dass die Mission langfristig angelegt ist und darauf setzt, irakische Beamte vom Wert eines Mehr an Rechtsstaatlichkeit zu überzeugen, indem sie jene mit europäischer Rechtspraxis konfrontiert. Ob sich hier Erfolge einstellen werden, hängt allerdings in erster Linie von der weiteren Entwicklung des irakischen Staates ab. Konsolidiert sich die junge Demokratie, bestehen auch Chancen, dass die europäischen Anstrengungen auf fruchtbaren Boden fallen. Fällt der Irak aber zurück in einen autoritären Zentralstaat, werden die Aussichten trübe. Eine Bewertung dürfte einfacher werden, wenn künftig europäische Spezialisten sich als Mentoren vor Ort betätigen. Von irakischen oder kurdischen Regierungsvertretern liegen oft nur spärliche und unsystematische Informationen und Meinungsäußerungen vor, die allerdings häufig positiv sind.²⁵

Relevanz und Einordnung

An der kleinen und relativ unbedeutenden Rechtsstaatsmission lässt sich die Politik der EU gegenüber dem Irak mit ihren Etappen ablesen. Je mehr der Widerstand der Kriegsgegner erlahmte, desto aktiver wurde die Mission. Dabei investierte die EU viel Geld in den Wiederaufbau des Landes, vernachlässigte aber ihre Interessen dort. Zwischen 2004 und 2008 dienten viele Maßnahmen der Europäer vor allem dazu, das beschädigte Verhältnis zu den USA zu reparieren. Der Irak spielte in diesen Überlegungen nur eine untergeordnete Rolle. Dazu passt, dass die Europäer mit EUJUST LEX eher ihre Fähigkeit zu gemeinsamer Politik demonstrieren wollten. Mit der Mission konnten sie dies tun, ohne Konflikte zwischen Kriegsgegnern und Kriegsbefürwortern zu provozieren.

Rein sachlich betrachtet wäre eine aktivere und zielstrebigere EU-Politik schon seit 2003 angezeigt gewesen. Der Zusammenbruch des Staates nach der Invasion hat die Interessen der EU im Irak in Mitleidenschaft gezogen, vor allem bei den Themen regionale Sicherheit, Energiesicherheit, Terrorismusbekämpfung und Migration. Schon im Eigeninteresse hätte die EU sehr viel mehr für die Stabilisierung des Iraks tun müssen. Dies ließ die Politik der Einzelstaaten aber nicht zu. Mit dem Ende der Ära George W. Bush änderte sich auch die Geschäftsgrundlage für die EU im Irak. Die Ziele des neuen Präsidenten Barack Obama stehen eher in Einklang mit

²⁵ So beispielsweise der Innenminister der Kurdischen Regionalregierung, Karim Sinjari, im Gespräch mit dem Autor, Arbil, 22. Oktober 2009.

denen der Europäer. Er plant, die amerikanischen Truppen möglichst rasch abzuziehen, ohne die Stabilisierung des Landes aufs Spiel zu setzen.

Es ist schwierig zu beurteilen, was EUJUST LEX im Irak hat ausrichten können. Auf der Habenseite kann man verbuchen, dass das Mandat umgesetzt wurde. Dafür mussten die beteiligten Fachleute im Vorfeld allerdings bescheidene und konkrete Ziele festlegen, um die Mission nicht überzustrapazieren. Gleichzeitig ist den Europäern bewusst, dass Erfolg im Sinne einer sicherheitspolitischen Stabilisierung des Irak – wenn er denn eintritt – erst langfristig zu verzeichnen sein wird und auch dann nicht klar sein wird, welchen Anteil EUJUST LEX daran hatte.

Die Bilanz ist also zwiespältig. Zum einen hat die Mission noch nicht messbar und nennenswert an der Stärkung des irakischen Justizsystems und Sicherheitsapparats mitgewirkt, auch wenn die irakische Strafjustiz heute in einem besseren Zustand ist als noch 2005. Dies ist aber vor allem auf die veränderten Rahmenbedingungen im Land zurückzuführen: 2005 überschritt es die Schwelle zum Bürgerkrieg, der bis 2007 andauerte. Im Herbst 2009 war die Sicherheitslage deutlich besser. Zum anderen aber geht die Mission ein wichtiges Problem europäischer Politik in der arabischen Welt an: Dort herrschen autoritäre Regime, mit denen die EU und ihre Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Art und Weise zusammenarbeiten. Schwierig ist dies, weil große Bevölkerungsteile ihre Regierungen ablehnen und deren Verbündete als Komplizen ansehen. Deshalb ist es höchste Zeit, dass die europäische Politik das notwendige Übel der Zusammenarbeit mit nahöstlichen Diktaturen abfedert, indem sie deutlich macht, dass sie an politischen Reformen und vor allem an mehr Rechtsstaatlichkeit in der Region interessiert ist und auch entsprechende Kooperationsangebote macht.²⁶ Hierzu könnten Rechtsstaatsmissionen durchaus beitragen. EUJUST LEX ist ein zukunftsweisendes Experiment. Schon kleine Verbesserungen beispielsweise in der Gefängnisorganisation sind in der arabischen Welt ein wichtiger Schritt. Zudem deuten positive Reaktionen aus dem Irak darauf hin, dass die EU sich mit dem Thema Rechtsstaatlichkeit eines drängenden Problems angenommen hat, bei dem die Europäer wertvolle Erfahrungen anzubieten haben.

Schlussfolgerungen: Politikersatz mit Potential

Auch aus einem anderen Grund ist die Mission kein Misserfolg. EUJUST LEX war zwar lange Zeit ein Politikersatz, dabei gleichwohl sinnvoll. Immerhin bot sie eine Möglichkeit, gemeinsam zu handeln, obwohl die Mitgliedstaaten in der Irakfrage lange Zeit zutiefst zerstritten waren. Als sich die Chance zur Ausweitung bot, wurde sie ergriffen. Der schon im Konzeptpapier vom Juni 2004 vorgesehene Ansatz, das Engagement im Irak schrittweise auszubauen, hat sich bewährt. Die Ausweitung von

²⁶ Hierzu im Detail vgl. Guido Steinberg, »Terrorismusbekämpfung«, in: ders. (Hg.), *Deutsche Nah-, Mittelost- und Nordafrikapolitik. Interessen, Strategien, Handlungsoptionen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2009 (SWP-Studie 15/2009), S. 16–23.

EUJUST LEX in den Irak ist der richtige Weg, der weiter beschritten werden sollte, idealerweise bis auf der irakischen Seite so viel Kompetenz erwachsen ist, dass sie die Inhalte selbst vermitteln kann. Hindernisse sind vor allem deshalb zu erwarten, weil die Zukunft des politischen Systems weiterhin ungewiss ist. Doch auch wenn im Irak neue Probleme auftauchen, sollte die EU das Programm weiterführen. Die besten Erfolgschancen scheint die Rechtsstaatsmission in Irakisch-Kurdistan zu haben, wo sie stärker wahrgenommen wird und die Bereitschaft zu Reformen ausgeprägter zu sein scheint.

Sobald EUJUST LEX vermehrt im Irak aktiv sein wird, ist zu klären, wie sie sich mit den amerikanischen, britischen und UN-Programmen für Polizei und Justiz harmonisieren lässt. Mittlerweile gibt es für eine verstärkte Zusammenarbeit keine größeren politischen Hemmschuhe mehr. Möglicherweise wäre es aber sinnvoll, die verschiedenen Maßnahmen künftig in eine Mission unter Kontrolle der VN zu überführen.²⁷ In jedem Fall sollten die Europäer fortan auf Möglichkeiten achten, die Kooperation im Sicherheitssektor auszubauen. Die wohl wichtigste Aufgabe ist eine gründliche Reform des irakischen Innenministeriums, das für die weiterhin umstrittene Polizei zuständig ist. Im Jahr 2009 sind die Voraussetzungen im Irak gegeben, um von Trainingsmaßnahmen mit ungewissen Erfolgsaussichten zu substantiellen Reformen überzugehen.

²⁷ Zu diesem Vorschlag vgl. Burke, *The Case for a New European Engagement in Iraq* [wie Fn. 17], S. 12.

EUPOL Afghanistan: Europas ziviles Engagement am Rande des Glaubwürdigkeitsverlustes

Ronja Kempin / Stefan Steinicke

Am 15. Juni 2007 hat die EU von der Bundesrepublik Deutschland die Verantwortung übernommen, die Afghan National Police (ANP) in eine effektiv arbeitende zivile Polizei zu verwandeln. Eine Polizei, die rechtsstaatlichen Prinzipien folgt, Ordnung gewährleisten kann und das Vertrauen der Bürger genießt, ist ein Grundelement eines funktionierenden Staatswesens. In Ländern mit schwacher Staatlichkeit ist der Aufbau einer solchen Polizei daher eine der wichtigsten Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft.¹ Deutschland unterstützte die Polizei im Land am Hindukusch bereits in den 1960er und 1970er Jahren. Auf Wunsch der afghanischen Übergangsregierung und der Vereinten Nationen hat die Bundesregierung sich dieser Aufgabe zu Beginn des Wiederaufbaus 2002 erneut gestellt und darin seither eine führende Rolle gespielt.² Die Sicherheitslage hat sich in den letzten Jahren dramatisch verschärft – seit 2006 nehmen Selbstmordanschläge und Angriffe von Aufständischen stetig zu – und in beinahe allen Teilen des afghanischen Sicherheitssektors grassiert die Korruption. Vor diesem Hintergrund nutzte Berlin seinen Vorsitz des Europäischen Rates in der ersten Jahreshälfte 2007 dazu, die eigenen Bemühungen um den Aufbau der ANP auf eine breitere Grundlage zu stellen: Am 30. Mai 2007 verabschiedete der Rat für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen der EU eine Gemeinsame Aktion zur Entsendung der Polizeimission »EUPOL Afghanistan«. Mit 195 Polizeibeamten und Rechtsexperten war sie zum damaligen Zeitpunkt die bislang größte und zugleich anspruchsvollste zivile Mission im Rahmen der ESVP.³

Das Zustandekommen der Mission und ihr Mandat

Im Rahmen von EUPOL Afghanistan sollten die bisherigen Anstrengungen Deutschlands ausgebaut werden, eine zivile, demokratischen Standards

¹ Andrew Goldsmith, *Policing Weak States. Citizen Safety and State Responsibility*, in: *Policing and Society*, 13 (2002) 1, S. 3–21; Nick Grono, *Policing in Conflict States – Lessons from Afghanistan*, Rede in Den Haag, 16.6.2009, <www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6167&l=1> (Zugriff am 7.7.2009).

² Auswärtiges Amt, *Deutsches Engagement beim Wiederaufbau der afghanischen Polizei*, 8.7.2009, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Polizeiaufbau-dt-Engagement.html> (Zugriff am 29.6.2009).

³ Council of the European Union, *Council Joint Action 2007/369/CFSP of 30 May 2007 on Establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan)*, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_139/l_13920070531en00330038.pdf>, (Zugriff am 29.6.2009).

verpflichtete afghanische Polizei aufzubauen. Das Zustandekommen der Mission und der Aufgabenkatalog von EUPOL Afghanistan sind daher eng mit dem bundesdeutschen Engagement verknüpft.

Vorläufer der Mission

Im Januar 2002 beschlossen die Teilnehmer der Tokioter Geberkonferenz zur Wiederaufbauhilfe für Afghanistan, eine umfassende Reform des afghanischen Sicherheitssektors zu unterstützen. Es wurden Führungsmissionen bestimmt, um jeweils einen Bereich des Sicherheitssektors zu koordinieren: Die USA sollten die afghanische Armee (Afghan National Army, ANA), Italien den Justizsektor aufbauen. Großbritannien sollte den Kampf gegen die Opiumökonomie anführen, Japan die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kämpfer organisieren. Deutschland schließlich übernahm den Aufbau der afghanischen Polizei.⁴

Im Rahmen des German Police Project Office (GPPO) gelangen der Bundesrepublik dabei wichtige Fortschritte. Die zivilen Polizeistrukturen unter der Herrschaft der Mudschaheddin und der Taliban waren nahezu vollständig zerschlagen worden. Um die Organisation der ANP zu reformieren, wurden tradierte Dienstgradstrukturen zugunsten einer homogenen, effektiven Führung verschlankt und Leitungspositionen nach Professionalitätskriterien besetzt. Auch wurde ein Modus geschaffen, um die regelmäßige Bezahlung der Polizeikräfte sicherzustellen. Schließlich richtete die Bundesregierung in Kabul eine Polizeiakademie ein, an der Polizeioffiziere des mittleren und gehobenen Dienstes ausgebildet werden.⁵

Von 2002 bis 2007 stellte Berlin jährlich 12 Millionen Euro für den Polizeiaufbau bereit. Durchschnittlich 40 Polizeivollzugsbeamte und -beamtinnen aus Bund und Ländern waren im deutschen Polizeiprojektbüro in Kabul sowie in seinen Außenstellen in Mazar-e-Sharif, Kundus, Faisabad und Herat tätig.⁶ Die finanziellen und personellen Mittel reichten indes nicht aus, die gesetzten Ziele zu erreichen. Im Januar 2006 hatte sich die internationale Staatengemeinschaft im Rahmen des Afghanistan Compact darauf verständigt, bis zum Jahr 2010 eine »in vollem Umfang verfügbare, professionelle, funktionsfähige und ethnisch ausgewogene Afghanische Nationale Polizei und eine Afghanische Grenzpolizei mit insgesamt bis zu 62 000 Bediensteten« aufzubauen.⁷ Deutschland war es zwar gelungen,

⁴ Duncan Barley, »Rebuilding Afghanistan's Security Forces«, in: *The RUSI Journal*, 153 (2008) 3, S. 52–57.

⁵ Auswärtiges Amt (AA)/Bundesministerium des Innern (BMI), *Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan*, Berlin, Dezember 2005, <www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139388/publicationFile/15219/Polizeiliche_Aufbauhilfe_in_Afghanistan_Id_95041_de.pdf> (Zugriff am 29.6.2009).

⁶ Bundesministerium des Innern (BMI), *Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan*, <www.bmi.bund.de/cln_095/DE/Themen/Sicherheit/Polizei/Afghanistan/Afghanistan.html>, (Zugriff am 25.6.2009).

⁷ The London Conference on Afghanistan, *The Afghanistan Compact*, London, 31.1.–1.2.2006, Annex 1: Timelines and Benchmarks, S. 6, <<http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/AfghanistanCompact-English.pdf>> (Zugriff am 26.6.2009).

etwa 5000 Polizistinnen und Polizisten des mittleren und gehobenen Dienstes an der Polizeiakademie in Kabul aus- und 14 000 in Kurzlehrgängen fortzubilden. Die Ausbildung dringend benötigter einfacher Streifenpolizisten ließ sich mit der vorhandenen Ausstattung jedoch ebenso wenig bewerkstelligen wie eine Reform des afghanischen Innenministeriums, dem die ANP untersteht.⁸ Deutschlands schwierige Lage sollte sich verschärfen, als die USA im Verlauf des Jahres 2006 darauf drängten, die Zahl der auszubildenden afghanischen Polizisten von 62 000 auf 82 000 zu erhöhen.⁹

Kritik am ungenügenden deutschen Engagement war jedoch schon weit vor der Verabschiedung des Afghanistan Compact aufgekommen. Im Oktober 2004 sollten die ersten freien Präsidentschaftswahlen in Afghanistan abgehalten werden. Bereits Ende 2003 forderte Übergangspräsident Hamid Karzai 20 000 Polizistinnen und Polizisten, um den afghanischen Urnengang abzusichern, andernfalls werde dieser nicht stattfinden.¹⁰ Damit der Wahltermin eingehalten werden konnte, beschloss die US-Regierung, neben dem Aufbau der ANA auch in die Ausbildung der ANP zu investieren. Binnen kurzer Zeit wurden die Vereinigten Staaten zum größten nationalen Geldgeber für den Polizeiaufbau in Afghanistan. In fünf Jahren verundertachte Washington seine Ausgaben dafür: von 25,5 Millionen US-Dollar 2002 auf 2,7 Milliarden US-Dollar im Haushaltsjahr 2007.¹¹ Auch der personelle Mitteleinsatz Washingtons sollte das deutsche Engagement schnell übertrumpfen. Verantwortlich für die Aufbaubemühungen der USA ist das Verteidigungsministerium. Im Auftrag des Pentagon arbeiteten bereits seit November 2003 rund 100 amerikanische Militärs und 500 Angestellte der privaten Sicherheitsfirma DynCorp daran, eine einsatzfähige afghanische Polizei zu schaffen.¹²

Obgleich die USA also weitaus ambitioniertere Vorstellungen von der ANP hatten als Deutschland, verfolgte die Bundesregierung weiter ihren Kurs und weitete die eigenen Aufbauanstrengungen nicht aus. Dies führte nicht nur zu Spannungen im transatlantischen Verhältnis, sondern hatte auch zur Folge, dass die Bundesregierung keinen Einfluss auf die Ausbil-

⁸ International Crisis Group (ICG), *Reforming Afghanistan's Police*, New York: ICG, August 2007 (Asia Report Nr. 138).

⁹ Diese Erhöhung wurde im April 2007 vom Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) beschlossen. Darin sind neben Vertretern der afghanischen Regierung die 23 wichtigsten Geberländer für den Polizeiaufbau repräsentiert. Vgl. dazu ICG, *Reforming Afghanistan's Police* [wie Fn. 8], S. 10.

¹⁰ Das deutsche Aufbau- und Ausbildungskonzept sah die Ernennung der ersten 230 afghanischen Polizeioffiziere erst für das Jahr 2005 vor. 2003 standen der afghanischen Übergangsregierung weniger als 800 von Deutschland ausgebildete Unteroffiziere der ANP zur Verfügung. Diese Zahlen lassen Karzais Unmut durchaus verständlich erscheinen. Zu den Zahlen vgl. AA/BMI, *Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan* [wie Fn. 5], S. 11.

¹¹ United States Government Accountability Office, *Afghanistan Security*, Washington, D.C., Juni 2008 (Report to Congressional Committees, GAO, 08-661), <www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?320488-GAO-08-661>, S. 11 (Zugriff am 29.8.2009).

¹² Andrew Wilder, *Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police*, Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, Juli 2007, S. 19, <www.areu.org.af/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=523> (Zugriff am 29.6.2009).

dungsaktivitäten der USA nehmen konnte. Während Berlin sich darauf konzentrierte, eine zivile Polizei zu schaffen, die für Recht und Ordnung einsteht, wollte Washington Polizeikräfte ausbilden, die Terroristen bekämpfen und sich selbst schützen können.¹³

Zustandekommen und Timing der Mission

Vor dem Gipfeltreffen der Nordatlantischen Allianz (NATO) im November 2006 in Riga drängten die USA, Kanada, die Niederlande und Großbritannien die Bundesregierung, sich mit mehr Geld und Personal in Afghanistan zu engagieren. Infolgedessen griff das Auswärtige Amt seinen Vorschlag vom Frühjahr 2006 wieder auf, nämlich im Rahmen einer EU-Mission die deutschen Bemühungen um den Aufbau der afghanischen Polizei auszuweiten und zu intensivieren. Damit wollte die deutsche Regierung die Kritik an ihrem bisherigen Afghanistan-Einsatz zum Verstummen bringen. Die politischen Verantwortungsträger in Berlin sahen sich nun unter Druck, eine ESVP-Mission auf die Beine zu stellen, die sowohl personell als auch finanziell deutlich besser ausgestattet sein sollte als das deutsche GPPO. Sie sollte während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 beginnen. Die EU eignete sich besonders als Katalysator der deutschen Reformbestrebungen, da sich die Mitgliedstaaten bereits im November 2005 dazu verpflichtet hatten, die »Entwicklung einer nationalen Polizei sowie einer Grenzpolizei« finanziell und mit Experten zu unterstützen.¹⁴ Im Oktober 2006 hatte das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) daraufhin eine erste EU Assessment Mission nach Afghanistan entsandt. Sie empfahl den Mitgliedstaaten, »darüber nachzudenken, durch eine Polizeimission dazu beizutragen, den Polizeisektor weiter zu stärken«¹⁵. Ende November 2006 wurde eine Fact Finding Mission im Auftrag des PSK in Afghanistan tätig. Vor diesem Hintergrund konnte Berlin die Zustimmung der EU-Partner zu einer zivilen ESVP-Mission schnell gewinnen: Am 12. Februar 2007 nahm der Rat der Europäischen Union das Crisis Management Concept (CMC) einer Polizeimission in Afghanistan an. Das Concept of Operations (CONOPS) wurde am 23. April 2007 verabschiedet. Am 16. Mai 2007 lud die afghanische Regierung die EU ein, eine Polizeimission ins Land zu schicken. Zwei Wochen später verabschiedete der Rat für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen schließlich die Gemeinsame Aktion zur Entsendung der Polizeimis-

¹³ Insbesondere seit dem Wiedererstarken der Taliban setzten die USA bei Rekrutierung und Ausbildung von Polizisten auch verstärkt auf »Masse«. Vgl. dazu Ronja Kempin, *Polizeiaufbau in Afghanistan. Plädoyer für eine weitere Ausdehnung des EU-Engagements*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2007 (SWP-Aktuell 47/2007), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4276> (Zugriff am 26.6.2009).

¹⁴ Council of the European Union, *EU-Afghanistan Joint Declaration, Committing to a New EU-Afghan Partnership*, Straßburg, 16.11.2005, S. 4, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14519.en05.pdf>> (Zugriff am 30.6.2009).

¹⁵ Council of the European Union, *Council Joint Action 2007/369/CFSP of 30 May 2007* [wie Fn. 3].

sion EUPOL Afghanistan, die wiederum zwei Wochen später bereits ihre Tätigkeit vor Ort aufnahm.¹⁶

Das Mandat und seine Ziele

Die EU-Mission soll den Aufbau tragfähiger und effektiver Polizeistrukturen unter afghanischer Eigenverantwortung fördern und damit helfen, die Sicherheitslage vor Ort zu stabilisieren. Brüssel sah zunächst vor, 195 Polizisten und Rechtsexperten im Rahmen eines nicht-exekutiven Mandats nach Afghanistan zu entsenden. 44 Millionen Euro aus dem GASP-Haushalt wurden bereitgestellt, um EUPOL Afghanistan bis Ende März 2008 auszustatten und voll funktionsfähig zu machen.¹⁷ Die Mission soll zunächst drei Jahre dauern; Größe und Aufgaben sollen halbjährlich überprüft werden. Dazu beschlossen die Außenminister im Mai 2008, die Personalstärke von EUPOL Afghanistan in den kommenden 12 Monaten auf 400 Mann aufzustocken. Auf diese Weise wollte die EU auch dem schwierigen Umfeld Rechnung tragen, in dem ihre Mission operiert.¹⁸

Wenn EUPOL ihre volle Operationsfähigkeit in Afghanistan erreicht hat, soll sie folgende vier Aufgaben erfüllen:

- ▶ Die EU-Experten sollen der afghanischen Regierung helfen, eine umfassende Strategie für den Polizeiaufbau zu erarbeiten. Im Vordergrund steht dabei die Entwicklung eines nationalen Polizeiplans und einer Strategie für den Kriminaldienst und die Grenzüberwachung.
- ▶ EUPOL Afghanistan soll die afghanische Regierung dabei unterstützen, diese Strategie kohärent umzusetzen.
- ▶ Die Mission soll eine Verbindung zwischen dem Aufbau der ANP und dem parallel stattfindenden Auf- und Ausbau rechtsstaatlicher Strukturen herstellen. Dazu soll die Mission Trainingsmaßnahmen abhalten: mit der Polizei, aber auch mit ausgewählten Führungskräften des Innenwie des Justizministeriums und der Generalstaatsanwaltschaft.
- ▶ Schließlich soll EUPOL Afghanistan die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen internationalen Akteuren beim Polizeiaufbau verbessern. Zu diesem Zweck übernimmt die EU von Deutschland den Vorsitz des Sekretariats des International Police Coordination Boards (IPCB). Das IPCB wurde im Oktober 2006 auf Initiative Deutschlands und der USA geschaffen, um internationale Vernetzung und Kooperation im Polizeisektor zu stärken.¹⁹ Das Sekretariat soll die operativen Maßnahmen koordinieren (Ausbildung, Mentoring, Logistik, Berichtswesen),²⁰ mit

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Council of the European Union, *Council Conclusions on Afghanistan*, 2870th External Relations Council Meeting, Brüssel, 26./27.5.2008, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/100631.pdf> (Zugriff am 29.6.2009).

¹⁹ Bundesministerium des Innern, *Bericht über die deutsche Unterstützung für den Wiederaufbau der afghanischen Polizei*, Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Nürnberg, 16./17.11.2006, S. 7, <www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/imk182_bericht_top12.pdf> (Zugriff am 26.8.2009).

²⁰ Zu den Funktionen des Sekretariats vgl. insbesondere Wilder, *Cops or Robbers?* [wie

deren Hilfe die ANP in eine effektive, zivile Institution verwandelt werden soll.²¹

Das Mandat von EUPOL Afghanistan ist somit strategisch und konzeptionell ausgerichtet; im Unterschied zu den deutschen Reformanstrengungen spielen Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen nur eine untergeordnete Rolle. Während das GPPO sich vorrangig um die Ausbildung von Polizeikräften des höheren und gehobenen Dienstes kümmerte, will die EU eine allgemeingültige Strategie für Aufbau und Funktionsweise der ANP erarbeiten.²² Verantwortungsträger im afghanischen Innenministerium und die regionalen Polizeichefs sollen politische Maßnahmen formulieren und koordinieren.²³ Aufgrund dieser strategischen Konzeption des Mandats von EUPOL Afghanistan wurde die Mission nicht mit eigenen Budgetmitteln ausgestattet, sondern ist auf die Zuwendungen von EU- und Drittstaaten angewiesen. Brüssel ist der Auffassung, dass die eigenen Fachleute keiner finanziellen Eigenmittel bedürfen, um ihren Monitoring-Auftrag erfolgreich auszuführen.

Um ihr Mandat zu erfüllen, sollen die europäischen Experten Polizisten und Entscheidungsträger der ANP ausbilden, beobachten, beraten und betreuen, und zwar in der Hauptstadt, den fünf regionalen Polizeizentralen (Mazar-e-Sharif, Herat, Kandahar, Gardez, Kabul) und auf der Ebene der 34 Provinzen. In der Vergangenheit hatte sich die Arbeit der 40 deutschen Polizei- und Rechtsexperten auf Kabul und die Nordprovinzen konzentriert. Das Mandat von EUPOL Afghanistan sieht dagegen vor, dass die EU-Kräfte auch in den umkämpften Süd- und Ostprovinzen tätig werden. Dort sollen sie Angehörige der ANP und des afghanischen Innenministeriums dabei unterstützen, eine Polizei aufzubauen, die rechtsstaatlichen Grundsätzen und den Menschenrechten verpflichtet ist.²⁴ EUPOL Afghanistan agiert damit auf der zentralen, der regionalen und der Provinzebene.²⁵ Die Ebene der rund 400 Distrikte bleibt im Mandat dagegen ausgespart.

Fn. 12], S. 26.

²¹ Council of the European Union, *Council Joint Action 2007/369/CFSP of 30 May 2007* [wie Fn. 3].

²² Neben der Beteiligung an EUPOL führt die Bundesrepublik ihre im Rahmen des GPPO begonnenen bilateralen Projekte fort. Im Sommer 2009 waren darin 20 Polizeivollzugsbeamte des Bundes und der Länder sowie etwa 30 Experten als Dozenten für Lehrgänge im Deutschen Polizeiprojektteam Kabul und seinen Außenstellen im Einsatz. Vgl. dazu BMI, *Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan* [wie Fn. 6].

²³ Eva Gross, *Security Sector Reform in Afghanistan. The EU's Contribution*, Paris: European Union Institute for Security Studies, April 2009 (Occasional Paper 78), S. 30.

²⁴ Council of the European Union, *Council Joint Action 2007/369/CFSP of 30 May 2007* [wie Fn. 3].

²⁵ Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, *Polizeiaufbau in Afghanistan*, Innenausschuss, 81. Sitzung, Öffentliche Anhörung von Sachverständigen, Protokoll Nr. 16/81, 15.12.2008, S. 12, <www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung_17/Protokoll.pdf> (Zugriff am 24.8.2009).

Die Umsetzung des Mandats

Als die Mission im Juni 2007 ihre Arbeit aufnahm, war die ANP trotz deutscher und amerikanischer Reformanstrengungen weit von einer effektiv funktionierenden Polizei entfernt. In weiten Teilen des Landes war der Zustand der Polizeistationen noch immer desolat, die Ausstattung ungenügend: In der Regel mangelte es an moderner Bewaffnung, Munition und Ausrüstung, darunter Fahrzeugen, Treibstoff und Kommunikationsmitteln. Die Polizisten wurden so schlecht bezahlt, dass sie von ihrem Gehalt keine Familie ernähren konnten. Viele waren daher anfällig für Korruption oder in kriminelle Aktivitäten verwickelt, etwa indem sie an Kontrollpunkten willkürlich »Steuern« erhoben. Weiterhin wurden Polizeiangehörige der Folter und anderer Menschenrechtsverletzungen beschuldigt.²⁶ Die Integrität der ANP wurde auch dadurch untergraben, dass sich Verdächtige aus der Untersuchungshaft freikaufen konnten. So verwundert es kaum, dass die afghanische Bevölkerung die ANP als Teil der Sicherheitsprobleme des Landes und nicht als Mittel zu deren Lösung wahrnahm.²⁷

Auch auf politischer Ebene lag vieles im Argen. Die Regierung Karzai ist berechtigt, Polizei- und andere Beamte in den 34 Provinzen und knapp 400 Distrikten zu ernennen. Sie machte allzu oft Milizen einflussreicher Warlords und Kommandanten zu Polizeikräften und legalisierte sie auf diesem Weg. Die Verantwortlichen in Kabul störte es kaum, dass die Milizionäre in der Regel weder über polizeiliche Erfahrungen noch Ausbildung verfügten. Im Alltag handelten die so rekrutierten Polizisten dann oft nach eigenem »Recht«. Schließlich delegitimierte der Handel mit Polizeiposten die afghanische Polizei. Diese Posten sind dem Innenministerium unterstellt und von dessen Beamten waren die meisten in den Drogenhandel verwickelt. Sie missbrauchten ihre Befugnisse dazu, Polizeistationen der ANP gezielt an Clans zu verkaufen. So konnten die Clanführer sicherstellen, dass ihre Drogentransporte bestimmte Regionen ungehindert passierten.²⁸

Umsetzung des Mandats

Diesen Missständen konnte die EU im Rahmen von EUPOL Afghanistan seit 2007 nicht entscheidend entgegenwirken. Gewiss darf bei dieser Bewertung das gewaltdurchsetzte Umfeld, in dem die EU-Mission operiert, nicht außer Acht gelassen werden. So stufte das afghanische Innenministerium

²⁶ In einer im Oktober 2008 veröffentlichten Studie heißt es, dass 36% der 247 in Jugendeinrichtungen befragten Minderjährigen von der Polizei gefoltert oder misshandelt wurden. Vgl. dazu UNICEF Afghanistan/Afghanistan Independent Human Rights Commission, *Justice for Children. The Situation for Children in Conflict with the Law in Afghanistan*, Kabul, Oktober 2008, S. 16, <www.unicef.org/infobycountry/files/Juvenile_Detention_Study_engl.pdf> (Zugriff am 26.8.2009).

²⁷ Wilder, *Cops or Robbers?* [wie Fn. 12], S. 48.

²⁸ International Crisis Group, *Policing in Afghanistan. Still Searching for a Strategy*, New York, Dezember 2008 (Asia Briefing 85), S. 2–7.

im Mai 2009 elf Distrikte als »außerhalb der Regierungskontrolle« und 124 weitere als hoch gefährlich ein; in weiten Landesteilen steht Aufstandsbekämpfung weit vor den Aufbaubemühungen der internationalen Gemeinschaft.²⁹ Allerdings sind auch hausgemachte Probleme in der EU dafür verantwortlich, dass die Mission bislang wenig erfolgreich war. Noch immer ist sie deutlich unterbesetzt; noch immer kann sie ihr Wirken nicht auf das gesamte Staatsgebiet Afghanistans ausdehnen.

Die EU-Mission sollte in drei Phasen aufwachsen: Zunächst wurde ein EU-Aufbaustab damit betraut, Strukturen der Mission zu schaffen und die reibungslose Arbeitsaufnahme des EU-Personals vorzubereiten (20.5.–29.6. 2007). Sodann sollten die Leitungsfunktionen besetzt, die Ausstattung der Büros und die Ausrüstung der Mitarbeiter von EUPOL abgeschlossen sowie 128 Polizeibeamte in die Mission eingebunden werden, die von EU-Mitglieds- und Drittstaaten entsandt wurden (30.6.–14.11.2007). Vollständig einsatzfähig und landesweit präsent sollte sie schließlich bis Ende März 2008 sein.³⁰ Die letzten beiden Zielmarken wurden jedoch deutlich verfehlt. Es dauerte Monate, bis die Mitgliedstaaten begannen, Personal nach Afghanistan zu senden. Der im Mandat vorgesehene Umfang von 195 EU-Experten konnte erst am 26. Februar 2009 erreicht werden, also beinahe zwei Jahre nach Beginn des EU-Engagements.³¹ Obgleich die personelle Obergrenze des Mandates am 26. Mai 2008 auf 400 Polizei- und Rechtsstaatsexperten ausgeweitet und damit mehr als verdoppelt wurde,³² standen im Juli 2009 nur 245 EU-Kräfte zur Verfügung.³³

Die Mission illustriert damit eindrucksvoll eine der großen Schwächen der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik: Die Mitgliedstaaten der EU tun sich offenbar schwer, eigenes Personal in den Dienst der Mission zu stellen und gegebene Zusagen einzuhalten. Lediglich 15 der 27 EU-Staaten beteiligen sich an EUPOL Afghanistan. Darunter haben sich allein Deutschland, Großbritannien, Dänemark, die Niederlande, Spanien und Italien bereitgefunden, mehr als 10 Experten in die Mission zu entsenden.³⁴ Um

²⁹ Winfried Nachtwei, *(Klein-)Krieg bei Kunduz – Weizenrekordernte nebenan. Besuch in Kabul und Kunduz Mitte Juni 2009*, Gesellschaft für Wehr- und Sicherheitspolitik e.V., Sektion Recklinghausen, <<http://gfw-re.de/berichteausderbundespolitik/kleinkriegbeikunduz.html>> (Zugriff am 28.8.2009).

³⁰ Antwort des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums des Innern auf die Anfrage des Abgeordneten Winfried Nachtwei, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 23. Juli 2007, S. 3, <www.nachtwei.de/downloads/brief/20070814_aa-bmi_wn_eupol.pdf> (Zugriff am 26.8.2009).

³¹ European Union Police Mission in Afghanistan, *EUPOL – Serving Afghanistan*, Online bi-weekly Newsletter, (1.3.2009) 4, S. 1, <www.eupol-afg.eu/pdf/4_09.pdf> (Zugriff am 25.6.2009).

³² Auswärtiges Amt, »EUPOL Afghanistan – Unterstützung der EU für die afghanische Polizei«, 6.7.2009, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Polizeiaufbau-EUPOL.html> (Zugriff am 25.6.2009).

³³ European Union Council, *EU Police Mission in Afghanistan*, Juli 2009, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090708%20FACTSHEET%20EUPOL%20Afghanistan%20-%20version%2015_EN.pdf> (Zugriff am 25.8.2009).

³⁴ EUPOL Afghanistan, *European Union Police Mission in Afghanistan, Factsheets, Police Strength*, 11.3.2009, <www.eupol-afg.eu/images/strength.jpg> (Zugriff am 25.6.2009); Daniel Korski,

die genannte Zahl von 245 EU-Mitarbeitern vor Ort zu erreichen, waren zudem 14 Aufrufe notwendig.³⁵ Die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten, EUPOL Afghanistan ausreichend Personal zur Verfügung zu stellen, ist besonders unverständlich, wenn man bedenkt, dass sich Paris im April 2009 bereit erklärt hat, die künftige NATO Training Mission Afghanistan (NTM-A) zu leiten, die ebenfalls die Ausbildung der ANP zum Ziel hat, und dazu 150 französische Gendarmen in das Land am Hindukusch zu entsenden.³⁶

Schließlich verzögerte auch die EU-Bürokratie die Arbeitsaufnahme von EUPOL Afghanistan erheblich. Nach EU-Recht darf die für Missionen benötigte Ausrüstung – beispielsweise Fahrzeuge oder Computer – nicht von einzelnen Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Diese Dienstleistungen müssen ausgeschrieben werden. Den Zuschlag erhält der günstigste Bieter – unabhängig davon, wann er die geforderte Ausstattung zur Verfügung stellen kann.

Aufgrund des eklatanten Mangels an qualifiziertem Personal ist EUPOL Afghanistan kaum in der Lage, die Arbeitsweise des Innenministeriums oder der regionalen Polizeichefs kritisch zu begleiten und Aufbau, Ausbildung und Amtsführung der ANP an den entscheidenden Stellen zu beeinflussen. Auch die im Mandat vorgesehene Ausdehnung der Trainingsmaßnahmen auf die Provinzen ist so nahezu unmöglich.

Im März 2009 war EUPOL in der Hälfte der 34 Provinzen tätig. Das Personal der Mission war mit etwa 140 Personen vor allem im Großraum Kabul stationiert. Die übrigen gut 70 EU-Experten verteilten sich auf die Provinzen der nördlichen und westlichen Landeshälfte.³⁷ Dass die EUPOL-Beamten kaum in den Regionen des Landes aktiv werden können, macht es nicht leichter, die afghanische Regierung bei der gesamtstaatlichen Umsetzung von Konzepten zur Reform der ANP zu unterstützen, wie es im Mandatstext vorgesehen ist. In den Provinzen unterstehen die Mitarbeiter dem Schutz der dortigen Provincial Reconstruction Teams (PRTs), die Teil der NATO-Truppe International Security Assistance Force (ISAF) sind. Damit die EUPOL-Beamten aber unter den Schutzschild der PRTs gestellt werden können, müssen die EU und die jeweiligen Führungsnationen der PRTs bilaterale technische Regelwerke vereinbaren. Im Süden und Osten scheiterte dies jedoch am Widerstand der Regierung in Ankara. Wegen der bis

Shaping Europe's Afghan Surge, London: European Council on Foreign Relations, 2009 (Policy Brief), S. 9, <http://ecfr.3cdn.net/4599862142844e090e_oum6bzbv4y.pdf> (Zugriff am 25.6.2009).

³⁵ Deutscher Bundestag, *Polizeiaufbau im Afghanistan* [wie Fn. 25], S. 12.

³⁶ North Atlantic Treaty Organization, *NATO Training Mission – Afghanistan*, 4.4.2009, <www.nato.int/cps/en/natolive/news_52802.htm> (Zugriff am 12.9.2009).

³⁷ Am 11. März 2009 befanden sich 36 EU-Beamte in den Nord-, 18 in den West-, 17 in den Süd- und lediglich drei in den Ostprovinzen des Landes. Die 17 im Süden des Landes stationierten EUPOL-Beamten sind Polizisten der Royal Canadian Mounted Police sowie der Royal Netherlands Marechaussee. Sie unterstehen jeweils den von Kanada und den Niederlanden geführten PRTs. Vgl. dazu EUPOL Afghanistan, *European Union Police Mission in Afghanistan, Factsheets, State of Deployment*, März 2009, <www.eupol-afg.eu/images/state.jpg> (Zugriff am 24.6.2009).

heute ungeklärten Zypernfrage ist das NATO-Vollmitglied Türkei nach wie vor nicht bereit, einer Vertiefung der EU-NATO-Beziehungen über die Berlin-Plus-Vereinbarung hinaus zuzustimmen.³⁸ Deshalb ist es nicht möglich, ein EU-NATO/ISAF-Abkommen zu schließen, das den Schutz der EUPOL-Beamten allgemeinverbindlich regelt.³⁹ Hinzu kommt, dass auch die US-Regierung sich weigert, die Mitarbeiter der EU-Mission zu schützen.

Washington stand dem EU-Engagement beim Polizeiaufbau von Anfang an reserviert gegenüber. Angesichts der immensen Herausforderung, die der Aufbau einer zivilen, rechtsstaatlichen Prinzipien verpflichteten Polizei in einem Land der Größe und ethnischen Heterogenität Afghanistans darstellt, sahen die US-Verantwortungsträger die EU-Mission mit zunächst 200 Polizeiexperten als ungenügend ausgestattet an. Die USA sind mit über 3000 Polizeiausbildungskräften in Afghanistan vertreten und haben Ende März 2009 weitere 4000 Experten in das Land entsandt, um die Ausbildung der Sicherheitskräfte voranzutreiben.⁴⁰ Auch finanziell bleibt das EU-Engagement weit hinter dem der USA zurück: Während die 27 EU-Staaten im Jahr 2009 64 Millionen Euro für Training und Ausbildung der ANP aufwenden, investieren die USA dafür etwa 700 Millionen Euro (1,1 Milliarden US-Dollar) und damit gut zehnmal so viel wie die Europäer.⁴¹ Aus Enttäuschung über den mangelnden Einsatz seiner europäischen Verbündeten hat Washington die EUPOL-Vertreter bis heute nicht unter den Schutz der amerikanischen Streitkräfte gestellt. Wie die Türkei blockieren auch die USA ein EU-NATO/ISAF-Abkommen. Amerika schätzt die Tätigkeit der EU-Beamten in den umkämpften südlichen Provinzen als zu geringfügig ein, um eigene Soldaten für die Sicherheit der Betroffenen abzustellen.

Darüber hinaus verweigert Washington der EU-Mission seine Unterstützung bei der Koordinierung der jeweiligen Ausbildungsbemühungen. Eins der wichtigsten Ziele von EUPOL besteht darin, die Zusammenarbeit der internationalen Akteure beim Polizeiaufbau zu verbessern. Instrument hierzu ist das Sekretariat des International Police Coordination Board (IPCB, siehe oben). Darin sind die wichtigsten Geberländer für den Polizeiaufbau und hochrangige Vertreter des afghanischen Innenministeriums vertreten. Dies hindert die USA nicht daran, dem Gremium die Anerkennung zu versagen, obwohl sie es 2006 selbst eingerichtet haben. Washington trägt weit über 90% der Lasten für den Aufbau der ANP. Solange die EU keinen substantielleren Beitrag in diesem Feld leistet, werden die USA es nicht dulden, dass sie ihnen Ausbildungsmaßnahmen vorschreibt oder diese koordiniert. Konsequenterweise entsenden die Amerikaner daher lediglich

³⁸ Nikolas Busse, »Rückschlag für EU-Polizeimission in Afghanistan«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.9.2007, S. 6.

³⁹ Gross, *Security Sector Reform in Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 31.

⁴⁰ The White House, Office of the Press Secretary, *Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan*, Washington, D.C., 27.3.2009, <www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/> (Zugriff am 26.6.2009).

⁴¹ United States Accountability Office, *Afghanistan Security* [wie Fn. 11], S. 11.

einen einzigen Mitarbeiter zu den Sitzungen des Sekretariats des IPCB und entziehen den Ergebnissen dieser Beratungen die Legitimität, weil sie sich nicht daran gebunden fühlen. Diese drastische Maßnahme sieht Washington als wirkungsvollsten Weg, seine europäischen Partner dazu zu bewegen, ihr Engagement beim Aufbau der ANP deutlich zu verstärken.

Bewertung des Mandats

Das Mandat von EUPOL Afghanistan weist drei entscheidende Schwächen auf: Erstens ist die Mission zu klein. Wegen des dramatischen Zustands der ANP kann EUPOL mit nur 400 EU-Experten, wie es das Mandat vorsieht, wenig zum Aufbau einer effizienten afghanischen Polizei beitragen. Zweitens zeigt sich, dass es nicht ausreicht, die EU-Reformanstrengungen auf die nationale, die regionale und die Ebene der Provinzen zu konzentrieren. Zusätzlich hätten einfache Straßen- und Grenzpolizisten ausgebildet werden müssen. Drittens erweist sich der Mangel an eigenen Budgetmitteln als nachteilig für die Glaubwürdigkeit der EU-Mission.

Dabei war bereits in der Findungsphase des Mandatstextes für EUPOL Afghanistan Kritik an der schmalen personellen Ausstattung laut geworden. Der damalige Sonderbeauftragte der EU für Afghanistan (EU Special Representative, EUSR), Francesc Vendrell, forderte, der Mission mindestens 2000 Experten und Ausbilder zur Verfügung zu stellen.⁴² Angesichts der desolaten Verfassung der afghanischen Polizei sowie der grassierenden Korruption in und um den Polizeidienst müsse man die Mandatsobergrenze von 200 Personen verzehnfachen, wenn man nennenswerte Erfolge erzielen wolle. Dieser Empfehlung des EUSR wurde in Brüssel indes kein Gehör geschenkt – was die Frage aufwirft, ob die EU-Staaten tatsächlich den ernsthaften Willen hatten, den Zustand der ANP zu verbessern.

Wie zögerlich der gewählte EU-Ansatz war, zeigt sich auch darin, dass die Mission von Beginn an allein die strukturellen Rahmenbedingungen der Polizeiarbeit verändern sollte – und dabei außer Acht ließ, dass das Land bis dato kaum über einsatzfähige (Straßen-)Polizisten verfügte. Weil EUPOL Afghanistan nur unbefriedigende Fortschritte machte und eine Debatte um den Kurs der Mission ausblieb, wandten sich zudem einige wichtige EU-Staaten, etwa Großbritannien und die Niederlande, immer offener von ihr ab. Seit Ende 2008 ziehen sie ihre Polizei- und Rechtsstaatsexperten von EUPOL ab und stellen sie den USA zur Verfügung. Die zentrale Kommandostelle des Pentagon in Afghanistan, das Combined Security Transition Command – Afghanistan (CSTC-A) entwickelte im Verlauf des Jahres 2007 das bisher umfassendste Programm für Ausbildung und Aufbau der ANP: Focused District Development (FDD). Damit soll die bisher vernachlässigte Distriktebene abgedeckt werden. Jede Polizeieinheit der knapp 400 Distrikte wird zwei Monate lang in regionalen Trainingszentren geschult. In der Zwischenzeit wird die Polizeiarbeit in diesen

⁴² Uwe Sattler, »Mit GSG-9-Erfahrung nach Afghanistan. EU-Polizeimission unter deutscher Führung«, in: *Neues Deutschland*, 15.6.2007.

Distrikten von der neu geschaffenen und überdurchschnittlich gut ausgebildeten Afghan National Civil Order Police (ANCOP) übernommen. Ist die Ausbildung beendet, werden die Polizeieinheiten wieder in ihre jeweiligen Distrikte entlassen. Dort werden sie von einem sogenannten Police Mentoring Team begleitet. Dieses besteht in der Regel aus vier Polizisten, vier Feldjägern und zwei Sprachmittlern und soll die Polizeieinheiten im Alltag weiter schulen und beraten. Der gesamte Zyklus des FDD-Programms beläuft sich auf rund zehn Monate. Er besteht aus der Evaluierung des Distrikts, dem Training von Polizeieinheiten und deren Nachbetreuung. In einer ersten Auswertung werden dem Programm Solidität und Nachhaltigkeit bescheinigt.⁴³ Großbritannien und die Niederlande beteiligen sich mittlerweile ausschließlich am FDD-Programm der USA. Seit Januar 2009 bildet auch Deutschland auf Distriktebene Polizisten nach dem FDD-Modell aus und will seine bislang unter EUPOL Afghanistan laufenden nationalen Polizeiprojekte immer stärker nach diesem Vorbild gestalten.⁴⁴

Ein weiterer Schwachpunkt des Mandates liegt in den fehlenden finanziellen Ressourcen der Mission. Dies schränkt die Handlungsfähigkeit der EU-Beamten vor Ort erheblich ein und reduziert die Erfolgsaussichten der Mission deutlich. Solange sie über keine eigenen Mittel verfügt, kann sie weder mit kleinen Projekten alternative Herangehensweisen an den Polizeiaufbau testen noch finanzielle Anreize für politische Reformprozesse setzen. Genauso wenig ist EUPOL Afghanistan in der Lage, Sanktionen für den Fall zu verhängen, dass beschlossene Strategien nur unbefriedigend umgesetzt werden.⁴⁵ Außerdem wird die Mission in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Daran kann sie aus eigener Kraft nichts ändern, da sie keine Möglichkeiten besitzt, etwa öffentlichkeitswirksam Fahrzeuge an die ANP zu übergeben oder mit EU-Geldern finanzierte Polizeistationen zu eröffnen.

Schlussfolgerungen

Die Mitgliedstaaten der EU haben sich im Juni 2007 bereit erklärt, sich gemeinsam am Polizeiaufbau in Afghanistan zu beteiligen. Die zivile Mission EUPOL Afghanistan verfolgt ambitionierte Ziele: Sie sollte zum einen einen nationalen Polizeiplan entwickeln und damit tragfähige Polizeistrukturen erzeugen. Sie sollte zum anderen die internationalen Bemühungen koordinieren, eine demokratischen und rechtsstaatlichen Kriterien verpflichtete afghanische Polizei zu schaffen.

⁴³ Bundesministerium des Innern, *Fragen und Antworten zum Focused District Development (FDD), Polizeireform in Afghanistan – Deutscher Beitrag zum »Focused District Development (FDD)«*, <www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/ohneMarginalspalte/fragen_antworten_fdd.html?nn=107364> (Zugriff am 29.6.2009).

⁴⁴ Auswärtiges Amt, »Bundesregierung verstärkt Engagement in Afghanistan«, Pressemitteilung, 7.7.2009, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Meldungen/2009/090707-afghPolizeiaufbau.html> (Zugriff am 8.7.2009).

⁴⁵ Gross, *Security Sector Reform in Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 33f.

Bislang haben die EU-Staaten diese Ziele weit verfehlt. Der zivile Einsatz im Rahmen von EUPOL Afghanistan erweist sich als zunehmend kontraproduktiv für die Glaubwürdigkeit der EU als sicherheitspolitischer Akteur. Die EU-Staaten waren bis heute nicht imstande, das volle Kontingent der avisierten 400 EU-Polizeixperten zum Einsatz zu bringen. Ebenso wenig konnten sie ihre Zusage einhalten, landesweit tätig zu werden. Noch immer sind ihre Aktivitäten vornehmlich auf die Hauptstadt Kabul und die nördlichen Provinzen des Landes konzentriert. Vor allem aber scheiterte die EU damit, die Unterstützung der USA zu erhalten. Ohne aktive Mitarbeit der US-Verantwortlichen wird es den Europäern nicht gelingen, eine ganzheitliche Ausbildungsstrategie zu entwickeln, die Grenz-, Streifen- und Kriminalpolizei einschließt. Zudem benötigt die Mission den Schutz der US-Kräfte, um in den umkämpften südlichen Landesteilen überhaupt arbeiten zu können. Diese Unterstützung dürfte die EU erst dann erhalten, wenn sie die Handlungsfähigkeit von EUPOL Afghanistan spürbar verbessert.

Wollen die Mitgliedstaaten der EU die Reform des Sicherheitssektors in Afghanistan voranbringen, müssen sie die personellen und finanziellen Mittel für die ESVP-Mission deutlich erhöhen. Noch immer liegt die Personalstärke von EUPOL Afghanistan deutlich unter der Mandatsobergrenze und die finanziellen Aufwendungen der Europäer machen nur einen Bruchteil der amerikanischen aus. Diese Missstände gilt es zügig zu beheben. EUPOL Afghanistan muss darüber hinaus in die Lage versetzt werden, am FDD-Programm der USA teilzunehmen. Bislang sieht das Mandat der ESVP-Mission kein Engagement auf Distrikt-Ebene vor. Der Erfolg von FDD beweist jedoch, wie dringend Afghanistan auch in den Distrikten auf fähige Polizisten angewiesen ist. Die EU sollte die USA daher nachhaltig unterstützen und ihnen die Kräfte von EUPOL Afghanistan zur Verfügung stellen. Bislang leisten erst einige wenige EU-Mitgliedstaaten (nationale) Beiträge zu der US-Initiative. Damit Brüssel sein EUPOL-Personal an den FDD-Aktivitäten beteiligen kann, müssen die EU-Mitgliedstaaten schnellstmöglich den Text des Mandates ändern und EUPOL Afghanistan autorisieren, auch auf Distrikt-Ebene zu agieren.

Des Weiteren lässt selbst das umfangreiche Engagement der USA immer noch Nischen im Polizeiaufbau. Damit eröffnen sich Möglichkeiten für die EU-Mission, vor allem bei der Ausbildung der Grenzpolizei, die bislang stark vernachlässigt wurde. Die politischen Verantwortungsträger im EU-Ratssekretariat sowie im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK), dem politische Kontrolle und strategische Ausrichtung von EUPOL Afghanistan obliegen, sollten diese Lücken identifizieren und der Mission den Auftrag erteilen, sie gezielt zu schließen. Damit könnte sie die amerikanischen Bemühungen sinnvoll ergänzen.

Schließlich muss EUPOL Afghanistan mit eigenen finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Nur so kann die Mission politische Reforminitiativen vor Ort effektiver gestalten und sich selbst stärker in die öffentliche Wahrnehmung bringen.

Das Mandat von EUPOL Afghanistan steht im Februar 2010 zur Überprüfung an. Gegenwärtig läuft die Mission Gefahr, an den Rand des Geschehens gedrängt zu werden. Um sie wieder glaubwürdiger zu machen, sind vor allem diejenigen EU-Mitgliedstaaten gefragt, die sich in den vergangenen Monaten von ihr abgewandt haben. Dazu braucht es Mut und Geld, vor allem aber politischen Willen zu einer nachdrücklichen Kurskorrektur. Andernfalls sollten sich die Mitgliedstaaten ernsthaft die Frage stellen, ob es nicht besser wäre, die Mission zu beenden. Durch diesen Schritt würde die Glaubwürdigkeit der EU zweifelsfrei den geringeren Schaden nehmen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Muriel Asseburg / Ronja Kempin

Im Jahr 2003 erklärte die EU ihre zivilen und militärischen Krisenbewältigungsinstrumente für einsatzbereit. Seither haben die Mitgliedstaaten ihren Willen unter Beweis gestellt, global als Sicherheitsakteur aufzutreten – durch zivile und militärische Einsätze in Subsahara-Afrika, auf dem Balkan und in der östlichen Nachbarschaft, im Nahen und Mittleren Osten und sogar in Asien. In diesem Rahmen haben sie die Ausbildung von Sicherheitskräften und den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen unterstützt, Wahlen und Grenzregime militärisch abgesichert und beobachtet, Friedens- und Waffenstillstandsabkommen überwacht sowie Piraterie und andere Formen Organisierter Kriminalität bekämpft. Von Januar 2003 bis Herbst 2009 hat die EU 23 ESVP-Missionen und -Operationen entsandt, von denen einige nach wie vor andauern. Die einzelnen Einsätze unterscheiden sich erheblich, was Personalstärke, Beteiligung der Mitgliedstaaten, Dauer, Einsatzgebiet, Kosten und Mandat angeht.

Eine gemischte Bilanz

Wie die Fallstudien in diesem Band zeigen, fällt die Erfolgsbilanz von ESVP-Missionen und -Operationen uneinheitlich aus. Dies gilt sowohl für die Umsetzung ihrer Mandate als auch für die Frage, ob sie maßgeblich zu Konfliktbearbeitung und Stabilisierung im Einsatzgebiet beitragen konnten. Zudem leisten die Einsätze in unterschiedlichem Maße einen Beitrag dazu, die in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) formulierten Politikziele umzusetzen – die Abwehr sicherheitspolitischer Bedrohungen für die EU, die Stabilisierung ihrer unmittelbaren Nachbarschaft und die Stärkung eines wirksamen Multilateralismus.

Zweifelloos ist es der EU in manchen Fällen gelungen, friedliche Konfliktregelung entscheidend zu befördern. So half die zivile Beobachtermission (AMM) in der indonesischen Provinz Aceh aktiv dabei, den jahrzehntealten Konflikt zu befrieden, indem sie die Umsetzung des Waffenstillstands- und Friedensabkommens zwischen Zentralregierung und Rebellen überwachte. Im Herbst 2006 entsandte die EU ihre militärische Operation EUFOR RD Congo. Deren abschreckende Präsenz sorgte wesentlich mit dafür, dass nach Jahren der Diktatur und kriegesischer Auseinandersetzungen Präsidentschaftswahlen abgehalten werden konnten und dass sie ohne nennenswerte Zwischenfälle verliefen. Damit wurde ein wichtiger Schritt in Richtung Stabilisierung des Landes getan.

Andere ESVP-Einsätze dagegen haben bestenfalls bescheidene Resultate vorzuweisen. Die zivile Mission EUPOL Afghanistan etwa ist Ende 2009

immer noch weit davon entfernt, einen substantiellen Beitrag zur Ausbildung der afghanischen Polizei zu leisten. Die zivile Beobachtermission am Grenzübergang Rafah zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten ist gar seit Mitte 2007 suspendiert. Eine geregelte Öffnung des Übergangs kann nicht mehr erfolgen. Die militärische Operation EUFOR Tchad/RCA konnte weder helfen, den Darfur-Konflikt zu entschärfen, noch die Situation der Flüchtlinge im Tschad spürbar verbessern.

Insgesamt ist die Bilanz sowohl bei zivilen als auch bei militärischen Einsätzen gemischt. Zivile Missionen verlaufen nicht grundsätzlich erfolgreicher und erreichen ihre Ziele nicht besser als militärische Operationen. Auch lässt sich kein bestimmter Missionstyp benennen, mit dem die EU deutlich effektiver gewesen wäre als mit anderen. Damit spricht wenig für die Annahme, die »Zivilmacht« Europa könne aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung in den Beitrittsländern den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und Institutionen besonders wirkungsvoll voranbringen. Zu schlussfolgern, die EU könne mit ihren militärischen Operationen grundsätzlich mehr ausrichten, ist allerdings ebenso wenig zulässig. Auch die militärischen Einsätze haben ihre Mandate in sehr unterschiedlichem Maße erfüllt, ihre Beiträge zu einer nachhaltigen Stabilisierung variieren stark. Im Rahmen der ESVP wollte die EU insbesondere ihre militärischen und zivilen Fähigkeiten besser aufeinander abstimmen. Damit sollten umfassendere und damit wirkungsvollere und nachhaltigere Stabilisierungseinsätze in Krisengebieten möglich werden. Diesen Vorsätzen zum Trotz sind die weitaus meisten Einsätze nach wie vor rein zivile Missionen: Bis Herbst 2009 waren von insgesamt 23 Einsätzen 14 zivil, drei zivil-militärisch und sechs militärisch. Wohl finden bisweilen militärische und zivile Einsätze gleichzeitig statt. Koordinierte Planung und ständige Abstimmung zwischen ihnen stecken indes noch in den Kinderschuhen. Die von Ratssekretariat und Kommission gemeinsam entwickelten Konzepte haben ihren Weg in die Praxis noch nicht gefunden.

Erfolgsfaktoren

Faktoren, die über Erfolg oder Misserfolg von Missionen und Operationen entscheiden, finden sich in mehreren Feldern. Dazu zählen die Rahmenbedingungen genauso wie die Ausgestaltung der Mandate. Zudem spielen die von den EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Ressourcen eine ähnlich wichtige Rolle wie die Frage, inwieweit das jeweilige Engagement in einen umfassenden Ansatz der Konfliktbearbeitung eingebunden ist.

Bei der Aceh Monitoring Mission, EUFOR RD Congo und EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina gaben drei Faktoren den Ausschlag für das Gelingen des ESVP-Engagements: Erstens wurde die EU in allen Fällen als unabhängige und glaubwürdige dritte Partei wahrgenommen. Zweitens waren oder sind die drei Einsätze in umfassende europäische Stabilisierungsbemühungen eingebettet: in Aceh durch ein aktives europäisches Krisenmanagement, in der Demokratischen Republik (DR) Kongo durch zahlreiche komplementäre Missionen und Operationen und in Bosnien-

Herzegowina durch den Assoziierungsprozess. Nicht zu vernachlässigen ist drittens, dass der Konflikt in Aceh vor allem deshalb mit Hilfe der EU beigelegt werden konnte, weil die Parteien konfliktmüde waren. Nun kann die EU einen Faktor wie Konfliktmüdigkeit zwar kaum beeinflussen. Dennoch sollte sie sorgfältig analysieren, ob ein Konflikt »lösungsreif«¹ ist oder nicht. Die Erkenntnisse sollten auf jeden Fall in die Entscheidung über einen Einsatz und in die Überlegungen über die Ausgestaltung des Mandats einfließen, denn dies kann die Erfolgchancen erheblich beeinflussen.

Auch das Training irakischer Sicherheitskräfte (EUJUST LEX) kann als Erfolg verbucht werden – zumindest solange er lediglich daran gemessen wird, ob die Ausbildungs- und Trainingsprogramme absolviert wurden. Allerdings lässt sich noch nicht feststellen, wie sich dies auf die Sicherheitslage vor Ort auswirken wird. Es liegt auf der Hand, dass die Maßnahmen zu kurz greifen werden, wenn nicht parallel der Sicherheitssektor reformiert wird, was auch das Innenministerium einschließen muss. Dies gilt allerdings genauso für andere Einsatzgebiete. Hier muss eingeräumt werden, dass es keiner der Polizei- und Rechtsstaatsmissionen gelungen ist, über Training, Ausbildung und Ausstattung für die Polizei hinaus nennenswerte Fortschritte bei der Reform des (zivilen) Sicherheitssektors zu erzielen. Die Fallstudien zu Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Kosovo und den palästinensischen Gebieten machen dies nur allzu deutlich. Neben den jeweiligen fallspezifischen Ursachen für Stagnation lässt sich ein weiterer wichtiger Grund festhalten: Führungskräfte in den lokalen Sicherheitsapparaten nehmen in der Regel gern Training und Ausstattungshilfe in Anspruch, lassen sich aber mit sehr viel weniger Begeisterung auf Strukturreformen ein. Diese könnten nämlich zur Folge haben, dass Kompetenzen eingeschränkt, Patronagenetzwerke zerrissen und der Zugriff auf Ressourcen erschwert werden. Neben solchen Eigeninteressen kommt in einigen Fällen hinzu, dass der Sicherheitsapparat nicht neutral, sondern Partei in einem – zuweilen gewaltsam ausgefochtenen – internen Machtkampf ist. Trifft dies zu, ist es besonders schwierig, Reformen durchzusetzen, mit deren Hilfe Transparenz, klare Kompetenzabgrenzungen und Rekrutierung aufgrund von Verdienst statt politischer Loyalität sichergestellt werden sollen.

Will die EU nachhaltig effektive Polizeiapparate und rechtsstaatliche Strukturen mit aufbauen, wird sie nicht vermeiden können, lokale Eigenverantwortung für Reformen zu fördern. Dafür wird sie allerdings beträchtliche Energie aufwenden müssen. In erster Linie geht es darum zu demonstrieren, dass Reformen handfeste Vorteile für Polizei-, Straf- und Rechtssystem haben, diese Einrichtungen also sichtbar wirkungsvoller machen. Nicht vergessen werden darf dabei, sowohl das Sicherheitsbedürfnis der lokalen Bevölkerung als auch die Eigeninteressen von Füh-

¹ Vgl. I. William Zartman, »Ripeness. The Hurting Stalemate and Beyond«, in: Paul C. Stern/Daniel Druckman (Hg.), *International Conflict Resolution after the Cold War*, Washington, D.C., 2000, S. 225–250.

rungskadern in der Zentrale und den Provinzen in die Reformen einzubeziehen.

Größere Schwierigkeiten bereitet die Umsetzung der Mandate von EULEX Kosovo, der Beobachtungsmission in Georgien sowie der Polizeimissionen in Afghanistan und in den palästinensischen Gebieten. Dabei wurden die Probleme zum Teil durch die Ausgestaltung der Mandate und die Ausstattung der Missionen verursacht. Ins Auge fällt vor allem, dass in Afghanistan Personal und Ausrüstung zu knapp bemessen sind und eine klare Umsetzungsstrategie fehlt und dass der Aufbau der größten zivilen EU-Mission im Kosovo an mangelhafter Logistik krankt. Bisweilen bilden aber auch schwierige Rahmenbedingungen das Haupthindernis. Dies ist in Georgien besonders auffällig. Dort wirkt die EU-Beobachtungsmission zwar deeskalierend, doch wird ihr der Zugang zu Teilen des Gebiets verwehrt, das sie eigentlich beobachten soll. Gravierender noch: Mit ihrer Präsenz zementiert sie die von Russland geschaffenen De-facto-Grenzen Georgiens. Auch in anderen Fällen erschweren die Rahmenbedingungen die Umsetzung des Mandats. In Afghanistan schränkt die schlechte Sicherheitslage den Aktionsradius der Polizeimission drastisch ein. Einige EU-Mitgliedstaaten erkennen die kosovarische Unabhängigkeit nicht an, was die Arbeit von EULEX behindert. Der andauernde Machtkampf zwischen Hamas und Fatah und mangelnde Fortschritte auf dem Weg zur Unabhängigkeit unterminieren die Legitimität der europäischen Polizeimission in den palästinensischen Gebieten.

Der Handlungsspielraum für die EU ist oft besonders begrenzt, wenn es in der Region (oder im Sicherheitsrat der VN) starke Vetomächte gibt, die den Missionszielen widersprechende Vorgaben machen (wie etwa Serbien im Falle Kosovos, Russland im Falle Georgiens) oder wenn die Konfliktparteien während des Einsatzzeitraums ihre Kooperation zurückziehen oder gar einstellen (wie Israel, die Palästinensische Autorität und Ägypten im Falle Rafahs nach der Machtübernahme von Hamas im Gaza-Streifen). Die EU steht vor einem Dilemma: Sie muss die Zustimmung der lokalen und regionalen Akteure einholen, dabei aber häufig in Kauf nehmen, dass ihre Handlungsmöglichkeiten stark beschnitten werden. Auf diese Weise wird bisweilen der gesamte Einsatz in Frage gestellt. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten weitaus stärker darauf achten, Mandat, Ausstattung und Umsetzungsstrategie der jeweiligen Mission auf die Rahmenbedingungen zuzuschneiden. Dabei müssen sie eine Balance zwischen notwendigem und verfügbarem Mitteleinsatz finden. Außerdem sollte die EU wesentlich energischer versuchen, das politische Umfeld der Konflikte, in denen sie sich engagiert, so zu beeinflussen, dass diese dauerhaft geregelt werden können. Missionen und Operationen sollten von politischen Maßnahmen untermauert werden, mit denen Konfliktregelung angestrebt wird. Andernfalls sind ESVP-Einsätze lediglich Politikersatz und versprechen wenig Erfolg.

Dies wird noch deutlicher, wenn man die fehlgeschlagenen oder nahezu erfolglosen Missionen bzw. Operationen betrachtet. EU BAM Rafah etwa ist faktisch gescheitert, selbst wenn die Mission offiziell nur vorübergehend

ausgesetzt wurde. Ende 2009 war sie seit zweieinhalb Jahren zur Untätigkeit verurteilt, konnte also nicht wie vorgesehen zu einer geregelten Grenzöffnung beitragen. Dafür verantwortlich waren zweifelsohne die veränderten Rahmenbedingungen: Mitte 2007 hatte Hamas im Gaza-Streifen gewaltsam die Macht übernommen, so dass maßgebliche Akteure ihre Kooperation einstellten. EUFOR Tschad/RCA als weiteres Beispiel konnte nur Krisensymptome mildern; eine Konfliktbearbeitung war nicht vorgesehen. So erreichte die Operation nicht einmal das bescheidene Ziel, dafür zu sorgen, dass die Binnenvertriebenen in ihre Heimat zurückkehren konnten. Was schließlich NAVFOR Atalanta betrifft, ist große Skepsis angezeigt, ob sie die Aufgabe erfüllen kann, Piraterie zu bekämpfen. Womöglich wird sie sich dauerhaft auf den Schutz von Schiffen beschränken müssen.

Die EU als strategischer Akteur?

Die gemischte Bilanz bisheriger ESVP-Einsätze legt die Frage nahe, ob die EU tatsächlich bereits als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik anzusehen ist. Ein solcher zeichnet sich dadurch aus, dass er danach strebt, ein bestimmtes Ziel zu erreichen, indem er längerfristig und planvoll handelt. Wie schon erläutert soll die ESVP gemäß Europäischer Sicherheitsstrategie die EU-Mitgliedstaaten dazu befähigen, in erster Linie drei Aufgaben zu erfüllen: sicherheitspolitische Bedrohungen abzuwehren, die unmittelbare Nachbarschaft zu stabilisieren und einen wirksamen Multilateralismus zu stärken. Einzeln betrachtet lässt sich jede der 23 ESVP-Missionen und -Operationen einer dieser Zielsetzungen zuordnen. Die Gesamtschau zeigt indes, dass die EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch ein gutes Stück davon entfernt ist, ein strategischer Akteur zu sein. Dies wird sowohl beim Zustandekommen als auch bei der Durchführung der Einsätze deutlich.

Das Zustandekommen von Missionen und Operationen – strategische Einsatzplanung?

Bis heute existieren keine klaren Kriterien, anhand derer entschieden wird, welche Einsätze im Rahmen der ESVP stattfinden und welche nicht. Es leuchtet ein, dass die EU Einsätze auf den Balkan und nach Georgien entsandte, weil sie den unmittelbaren Nachbarschaftsraum stabilisieren will. Dagegen mutet die starke Konzentration von Missionen und Operationen in der DR Kongo seltsam an (bis Ende 2009 fünf an der Zahl), denn von diesem Land gehen keine konkreten Bedrohungen für die europäische Sicherheit aus. Andere Krisen und Kriege in Subsahara-Afrika, etwa in Darfur oder Somalia, entfalten ein ebenso starkes regionales Destabilisierungspotential und die Bevölkerung dort hat ein ähnlich großes Schutzbedürfnis. Zudem sind die Einsätze meist nicht präventiv, sondern reaktiv und von akuten Krisen oder externen Anfragen (der Konfliktparteien, der Vereinten Nationen oder von Regionalorganisationen) motiviert. Wie es

scheint, haben die Mitgliedstaaten fundamentale Voraussetzungen für strategisches Handeln vernachlässigt. Sie haben sich nicht auf Prioritäten zu Einsatzregion und Missionstypus geeinigt, keinen Kriterienkatalog erstellt und keine frühzeitige und aktive Vorausplanung betrieben. Dagegen haben sie es versäumt, sich auf eine bestimmte Komponente der Krisenprävention oder Krisenbearbeitung zu konzentrieren, um diese im Einsatz besonders auszuprägen und zu verbessern. Vielmehr ging es vorrangig darum, globale Tatkraft zu demonstrieren und den gesamten Instrumentenkasten der ESVP zu verwenden. Als strategisch kann man das Vorgehen der EU daher nicht bezeichnen.

Stattdessen werden Missionen und Operationen häufig von großen EU-Mitgliedstaaten initiiert. Dies allein muss noch kein Problem sein. Die Fallstudien zeigen aber, dass Einsätze auf dem Wege intensiver Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten selbst dann zustande kommen, wenn einzelne (oder mehrere) Staaten deutliche Vorbehalte haben oder abgesehen vom initiiierenden Staat wenig Enthusiasmus für das Vorhaben besteht. Infolge dieser mühsamen Aushandlungsprozesse wird das Mandat (zeitlich oder inhaltlich) oft so verengt, dass es wenig zur Konfliktbearbeitung beitragen kann (EUFOR Tchad/RCA) oder gar den Erfolg der Operation gefährdet (EUFOR RD Congo). Zudem stellen die anderen Mitgliedstaaten häufig zu wenig Personal zur Verfügung. An EUFOR Tchad/RCA und EUPOL Afghanistan lässt sich ablesen, dass die Mitgliedstaaten der EU dem Anliegen eines Partners zwar folgen, dann aber erwarten, dass dieser die Hauptlast des Engagements trägt. Zusätzlich läuft der ESVP-Einsatz Gefahr, vor Ort nicht als unabhängige dritte Partei wahrgenommen zu werden, wenn er zu stark vom Personal oder den Interessen eines Mitgliedstaates dominiert wird, wie etwa bei EUFOR Tchad/RCA. Glaubwürdigkeit und Erfolg des EU-Handelns sind damit in Frage gestellt. Außerdem fehlt zumeist die öffentliche Unterstützung für diese Einsätze, deren operative Notwendigkeit sich oft ebenso wenig erschließt wie der Zeitpunkt, zu dem ihr Zustandekommen eingefordert wird. Letztlich trägt die Distanz, die einige Mitgliedstaaten zu laufenden EU-Einsätzen wahren, nicht dazu bei, diese zu legitimieren und eine konstruktive gesellschaftliche Auseinandersetzung mit der ESVP zu befördern.

Die Ausgestaltung der Mandate

Wie in den Fallstudien deutlich wird, wurden häufig Entscheidungen über ein operatives Engagement der EU und dessen konkrete Zielsetzung und Ausstattung getroffen, ohne dass die Mitgliedstaaten und das Ratssekretariat EU-Ressourcen vor Ort ausreichend nutzten. Es erstaunt insbesondere, dass die EU-Sonderbeauftragten (EUSR) und die EU-Delegationen, die sich mit der Situation vor Ort am besten auskennen, klar untergeordnet sind, wenn es darum geht, Missionen und Operationen ins Leben zu rufen und deren Mandate auszugestalten.² In nahezu allen Konfliktgebieten, in

² Ausnahmen gibt es natürlich auch hier. So war der Nahostsonderbeauftragte Marc Otte

denen die EU im ESVP-Rahmen tätig geworden ist, verfügt sie über einen Sonderbeauftragten. Dieses Amt wurde 1996 geschaffen, um die EU gegenüber Konflikt- und Drittparteien zu vertreten und direkte Informationen und Lageeinschätzungen aus den Krisenregionen zu erhalten. Oft werden Mandate und Operationspläne allerdings in Brüssel geschrieben, ohne die Expertise der Sonderbeauftragten oder Delegationsmitarbeiter angemessen zu berücksichtigen. Dabei könnte genau dieses Sach- und Ortskenntnis helfen, die Ziele des jeweiligen ESVP-Engagements realistischer zu definieren, Partner im Einsatzgebiet zu finden sowie Maßnahmen des Einsatzes und Aktivitäten der Delegation vor Ort sinnvoll miteinander zu verknüpfen. So sind EUSR und Delegationsmitarbeiter beispielsweise besser darüber informiert, welche zivilgesellschaftlichen Kräfte ein Engagement der EU stützen und welche es ablehnen. Weil dieses Wissen laut Ratsmitarbeitern häufig brachlag, startete die EU ihre Missionen und Operationen allzu oft auf der Grundlage fehlerhafter Annahmen über die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation im Einsatzgebiet.

In den Mandaten vieler Einsätze werden die Ziele wenig realistisch und konkret formuliert (etwa »einen Beitrag leisten zu«) und häufig fehlen Benchmarks und Eckdaten, anhand derer überprüft werden könnte, ob die Ziele erreicht wurden. Zudem fehlt es oft an strategischen Vorgaben, wie die Ziele erreicht werden sollen. Das liegt auch daran, dass es zwar grundsätzlich Konzeptpapiere für unterschiedliche Missionstypen gibt, aber die Einsätze augenscheinlich als Einzelfälle betrachtet werden. Die Erfahrungen vorangegangener Engagements, mit denen man Stärken und Schwächen bestimmter Ansätze und Instrumente beurteilen könnte, werden nicht ausreichend genutzt. Vor allem im zivilen Bereich finden weder ein systematischer Lessons-learned-Prozess noch eine vergleichende Situationsanalyse statt. Dabei bietet sich diese an, wie das Beispiel EUPOL Afghanistan zeigt. Hier hätten etwa die Vor- und Nachteile des Trainings von Polizeikräften außerhalb Afghanistans anhand der Mission im Irak diskutiert werden können, denn bei EUJUST LEX waren irakische Polizei- und Justizkräfte in den EU-Mitgliedstaaten und Staaten der Region ausgebildet worden. Es gilt also, vermehrt Lehren aus den bisherigen Einsätzen zu ziehen und die spezifischen Herausforderungen zu formulieren, mit denen die jeweiligen Einsatztypen konfrontiert sind, bevor neue Mandate beschlossen werden. Auf diese Weise ließen sich die Erfolgsaussichten künftiger Einsätze zweifellos besser einschätzen. Außerdem trüge dies dazu bei, im Mandat sowohl die Ziele als auch die Ziel-Mittel-Relation einer Mission oder Operation realistisch und präzise zu benennen.

Die Umsetzung der Mandate – schnelle Handlungsfähigkeit?

Von der mangelnden Bereitschaft der EU-Staaten, die ESVP als strategisches Instrument zu nutzen, zeugen schließlich auch Defizite bei der

an der Aushandlung des Agreement on Movement and Access beteiligt. Darin wurde die EU zur dritten Partei für den Grenzübergang Rafah bestimmt. Es bildete später die Basis für das Mandat der europäischen Unterstützungsmission.

Implementierung der Mandate. Will die EU effektiv Krisenmanagement betreiben, muss sie auch in der Lage sein, ihr Personal schnell ins Einsatzgebiet zu bringen. In der Tat ist es der EU in einigen Fällen gelungen, in weniger als vier Wochen (gemessen vom Datum des Ratsbeschlusses) vor Ort und zumindest vorläufig und teilweise einsatzfähig zu sein. Dies betrifft die Beobachtermissionen in Aceh, Rafah und Georgien sowie die Operation Atalanta im Golf von Aden, ebenso wie die hier nicht im Detail behandelte Operation Artemis im Kongo 2003. Eine schnelle Entsendung fand dann statt, wenn der Missionsbeginn faktisch von außen vorgegeben war – also wenn die EU in einem Abkommen als dritte Partei für das Monitoring von Waffenstillständen oder Grenzregimen vorgesehen war – oder wenn die Mitgliedstaaten starke Eigeninteressen verfolgten bzw. ohnehin bereits mit Truppen und Ausrüstung vor Ort waren, etwa im Golf von Aden. In manchen Fällen waren die Mandate dann allerdings mit heißer Nadel gestrickt, so dass absehbare Fragen – etwa wie mit festgesetzten Piraten umzugehen sei (Operation Atalanta) – erst im Nachhinein geklärt wurden bzw. immer noch nicht zufriedenstellend beantwortet sind.

Eine schnelle Entsendung ist nicht typisch für ESVP-Einsätze. Im Gegenteil, oft wird der Beginn erheblich verzögert. Dies kann verschiedene Gründe haben, etwa dass sich die Mitgliedstaaten über das Mandat nicht einig sind (EUFOR Tschad/RCA, EUFOR RD Congo). Zudem kommt es vor, dass zunächst die Legitimationsgrundlage geklärt werden muss (EULEX Kosovo). Auch ist es bisweilen schwierig, das vorgesehene Personal zur Verfügung gestellt zu bekommen. Bei den Operationen im Tschad und im Kongo lag dies daran, dass die Mitgliedstaaten nicht bereit waren, Truppen zu schicken. EULEX Kosovo wiederum verzögerte sich, weil zu wenig qualifiziertes ziviles Personal für die Rechtsstaatsmission gefunden werden konnte.

Es versteht sich fast von selbst, dass sich kleine Einsätze einfacher und schneller auf die Beine stellen lassen, ob es sich nun um zivile Missionen oder militärische Operationen handelt. Dennoch gibt es in diesem Punkt Unterschiede. Für militärische Operationen lässt sich leichter Personal bereitstellen, weil der Staat direkten Zugriff hat. Allerdings muss bei den Mitgliedstaaten erst einmal der politische Wille vorhanden sein, sich mit Truppen zu beteiligen. Die Rekrutierung und Entsendung zivilen Personals wiederum lässt sich in der Regel besser gegenüber den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten rechtfertigen. Zweifellos ist es ein sinnvoller erster Schritt, einen europäischen Expertenpool für Sicherheitssektorreformen zu schaffen, wie im November 2008 vom Rat beschlossen. Neben der Fortführung und Intensivierung entsprechender Vorbereitungskurse gilt es aber vor allem, auf Ebene der Mitgliedstaaten Anreize für ziviles Personal zu schaffen, damit dieses sich an ESVP-Einsätzen beteiligt. Insbesondere sollten die Aufstiegschancen aufgrund von Auslandseinsätzen verbessert werden.

Abstimmung und Kohärenz bei der Umsetzung

Bei der Umsetzung der Mandate fällt auf, dass die Sonderbeauftragten nicht ausreichend einbezogen werden, um Maßnahmen der Einsätze mit denen einzelner Mitgliedstaaten und denen der EU-Delegation vor Ort abzustimmen. Gesprächen mit Mitarbeitern der Brüsseler Institutionen war zu entnehmen, dass selbst zwischen verschiedenen Arbeitseinheiten im Ratssekretariat nur unzureichend kommuniziert wird und das institutionelle Gedächtnis extrem schwach ausgeprägt ist. Besonders schwierig ist es offenbar, Maßnahmen der ESVP-Engagements mit Delegationsaktivitäten abzustimmen und damit effizienter zu machen. Selbst wenn die Arbeit vor Ort gut funktioniert, wird sie in Brüssel oft argwöhnisch betrachtet und beeinträchtigt. Die Institutionenkonkurrenz macht sich vorrangig in Fällen bemerkbar, in denen ESVP-Aktivitäten in die »klassische« Zuständigkeit der Kommission hineinreichen, etwa bei der Unterstützung des Justizbereiches. Gleichzeitig liegt es auf der Hand, dass Polizeiausbildung und Sicherheitssektorreform nur dann Fortschritte machen können, wenn sie von parallelen Maßnahmen im Justizsektor begleitet werden, die auf Rechtsstaatlichkeit abzielen.

Streitigkeiten zwischen Rat und Kommission haben in manchen Fällen dazu geführt, Einsätzen finanzielle Eigenmittel zu verwehren. Wenn Missionen aber eigene Budgets haben, steigen ihre Erfolgchancen. Ein Etat für »quick impact projects« würde die Missionen in die Lage versetzen, Trainingsmaßnahmen durch Ausstattungshilfe (etwa Kommunikationsmittel oder andere Basisinfrastruktur für Polizeistationen) zu ergänzen. Damit könnten sie die lokalen Behörden zur Zusammenarbeit ermuntern und Reformen attraktiver machen.

Die Begleitung der Einsätze durch die Mitgliedstaaten

Wenn Einsätze einmal in Gang gesetzt sind, werden sie von den Mitgliedstaaten oft nicht mehr ausreichend kritisch und konsequent begleitet. In den Brüsseler Gremien werden zwar die regelmäßigen Berichte der Missions- und Operationsleiter zur Kenntnis genommen. Doch auch wenn die Resultate Anlass zu Unzufriedenheit geben, lassen die Mitgliedstaaten es zu, dass die Ausführungen eher die Errungenschaften des EU-Engagements preisen und die Schwierigkeiten bagatellisieren. Wegen mangelnder Transparenz über die Einsätze findet eine gründliche Auseinandersetzung über Fort- oder Rückschritte, über Blockaden und weiteren Steuerungsbedarf kaum statt. Eine öffentliche Diskussion unterbleibt genauso wie eine kritische Begleitung durch die nationalen Volksvertretungen oder das Europäische Parlament. Dies ist besonders bedenklich, weil etliche Missionen und Operationen darunter leiden, dass sich die Rahmenbedingungen des Handelns vor Ort grundlegend ändern. In Afghanistan etwa hat sich die Sicherheitslage dramatisch verschlechtert. Gleich mehrfach verschob sich in Nahost die politische Akteurskonstellation, als Hamas Anfang 2006 die Wahlen gewann und Mitte 2007 die Macht im Gaza-Streifen übernahm.

Schließlich war das Waffenstillstandsabkommen nach dem Fünftagekrieg Streitpunkt zwischen Georgien und Russland, so dass nachverhandelt werden musste. Aktionsradius und Einfluss von EUPOL Afghanistan, der beiden Missionen in den palästinensischen Gebieten sowie der Beobachtermission in Georgien sind aus diesen Gründen stark beeinträchtigt. Wenn diese Einsätze intensiver von Mitgliedstaaten und Experten begleitet würden, könnte dafür gesorgt werden, dass rasch auf solche Verwerfungen reagiert und der Operationsplan den neuen Gegebenheiten angepasst bzw. diplomatisch nachgesteuert wird. Dort, wo ein Mandat rasch aktualisiert wurde – etwa als das der Beobachtermission in Aceh auf das Einsammeln und Zerstören von Waffen erweitert wurde –, konnte verhindert werden, dass der Friedensprozess stockte und die Mission scheiterte.

Insgesamt war die EU zu selten in der Lage, auf neue äußere Bedingungen schnell und wirkungsvoll zu reagieren. Abzulesen ist dies daran, wie Mandate verlängert werden, nämlich gemeinhin ohne den Mandatstext einer gründlichen Revision zu unterziehen. Weil sich die Aufgaben oft nicht im vorgegebenen Zeitrahmen bewältigen lassen (insbesondere bei den Rechtsstaats- und Beobachtungsmissionen), wird die Einsatzdauer quasi automatisch ausgedehnt. Dass viele Mitgliedstaaten mit diesem Prozess unzufrieden sind, tun sie kund, indem sie »mit den Füßen abstimmen«: Wenn sie die Ziele eines ESVP-Einsatzes nicht länger teilen oder dessen Erfolgsaussichten als zu gering einschätzen, ziehen sie ihre Kräfte ab oder zeigen sich zögerlich, wenn es darum geht, gegebene Personalzusagen einzuhalten.

Kooperation mit Drittstaaten, Regionalorganisationen und den VN

Wie sich aus den Fallstudien ergibt, arbeitet die EU fast durchgehend mit Drittstaaten zusammen, deren Personal bisweilen sogar als integraler Bestandteil der Missionen und Operationen auftritt. Überwiegend, aber keineswegs ausschließlich partizipieren dabei europäische Staaten, die nicht Mitglied der EU sind. Doch auch die Türkei, Russland, Kanada, die USA und andere sind in einzelnen Einsätzen vertreten. Dies gilt für zivile wie für militärische Einsätze gleichermaßen. Dabei funktioniert die interne Kooperation offenbar weitestgehend reibungslos,³ in jedem Fall nicht problematischer als die Zusammenarbeit zwischen dem Personal der EU-27, wo ebenfalls Verständigungsschwierigkeiten und Missverständnisse wegen unterschiedlicher Polizei-, Rechts- und Managementkulturen vorkommen. Wenn die Vorbereitungskurse künftig ausgeweitet und harmonisiert werden, dürften sich solche Probleme weiter reduzieren lassen.

Über diese Art der Kooperation hinaus enthalten die Einsätze allerdings selten eine Komponente, die ausdrücklich auf die Stärkung von Regionalorganisationen abzielt. Eine wichtige Ausnahme bildet die Zusammenarbeit mit ASEAN bei der Aceh Monitoring Mission. Sie war für beide

³ In die Planungsphase einer Mission werden Drittstaaten allerdings nicht eingebunden, so dass sie kaum Einfluss auf Ausgestaltung von Mandat und Operationsplan nehmen können.

Seiten fruchtbar und trug wesentlich zum Erfolg der Mission bei. Darüber hinaus fällt auf, dass nur einer der ESVP-Einsätze gemeinsam mit der Afrikanischen Union vonstatten ging, nämlich die personell schwach ausgestattete Mission (weniger als 50 Polizisten, Militärexperten und Militärbeobachter) zur Unterstützung von AMIS im Sudan (2005–2007). Dies verwundert, weil relativ viele Einsätze in Subsahara-Afrika stattfanden oder -finden (einschließlich Atalanta neun von 23). Außerdem hat sich die EU auf die Fahnen geschrieben, die Konfliktregulierungskapazitäten der AU zu stärken, unter anderem im Rahmen der Gemeinsamen EU-Afrika-Strategie von 2007. Dass so wenig Zusammenarbeit zustande kam, liegt allerdings weniger am mangelnden Kooperationswillen der EU, sondern daran, dass die AU in den Konfliktgebieten nicht präsent ist und daher keine Anknüpfungspunkte bietet. Deshalb sollte die EU energisch darauf hinarbeiten, Regionalorganisationen wie die AU stark zu machen. Denn die AU ist ein unverzichtbarer Partner, wenn es darum geht, künftig Lasten bei der Krisenbewältigung auf dem afrikanischen Kontinent zu teilen.

Ein positiveres Bild ergibt sich zunächst, wenn die Unterstützung der VN durch ESVP-Einsätze in den Blick genommen wird. Neben dem EU-Engagement auf dem Balkan ist vor allem das in Afrika zu nennen: EUFOR RD Congo half der VN-Mission MONUC bei der Absicherung der Wahlen, EUFOR Tchad/RCA stand der VN-Mission MINURCAT zur Seite. Gleichzeitig aber scheint sich ein Trend abzuzeichnen, der die Friedenssicherungskapazitäten der VN, insbesondere in Afrika, beeinträchtigen dürfte. Denn mittlerweile stellen die EU-Mitgliedsländer zwar 38% aller in Subsahara-Afrika eingesetzten ausländischen Truppen, ihr Anteil an den dort stationierten VN-Blauhelmen beträgt jedoch nur 1,8% (weltweit immerhin 13,4%).⁴ Wenn aber die Konfliktbearbeitungskapazitäten der VN weiter geschwächt werden, läuft dies europäischen Stabilitätsinteressen zuwider.

Zusammenfassung und Empfehlungen

Die EU ist noch kein strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dieses Fazit lässt sich ziehen, wenn man die Ergebnisse der Fallstudien in ihrer Gesamtheit betrachtet. Wohl hat die EU unter Beweis gestellt, dass sie in der Lage ist, auf Krisen zu reagieren und global Einsätze unterschiedlichsten Profils zu initiieren. Die in der ESS festgelegten Vorgaben verfolgt sie aber zu wenig zielgerichtet. Dabei mangelt es ihr weniger an operativen Fähigkeiten als an der Bereitschaft, ESVP-Einsätze strategisch zu planen, in umfassende Konfliktbearbeitungsstrategien einzubinden, gut vorzubereiten und konsequent umzusetzen. Dies beinhaltet auch, alle EU-Ressourcen einzubeziehen und Mandate und Operations-

⁴ Vgl. Center on International Cooperation at New York University, *Annual Review of Global Peace Operations 2009*, S. 5f, <www.cic.nyu.edu/Lead%20Page%20PDF/GPO_2009.pdf> (Zugriff am 5.8.2009). Für den Rückgang des westlichen Anteils an VN-Missionen und die Gefahr einer Schwächung der VN allgemein vgl. auch Alex J. Bellamy/Paul D. Williams, »The West and Contemporary Peace Operations«, in: *Journal of Peace Research*, 46 (2009) 1, S. 39–57.

pläne anzupassen, wenn sich die Rahmenbedingungen verändern. In ihrem Bericht über die Umsetzung der ESS vom Dezember 2008 haben die Mitgliedstaaten denn auch Defizite im strategischen Denken, im effizienten Handeln und in der öffentlichen Unterstützung identifiziert.⁵

Will die EU künftig wirkungsvoll und nachhaltig Bedrohungen europäischer Sicherheit abwenden, ihre unmittelbare Nachbarschaft dauerhaft stabilisieren und effektiv und multilateral bei der Krisenbearbeitung kooperieren, dann sollten die EU-Mitgliedstaaten insbesondere

- ▶ **Einsätze künftig längerfristig und strategisch planen.** Natürlich wird die EU auch in Zukunft kurzfristiges Krisenmanagement betreiben (müssen). Dennoch wäre es sinnvoll, sich auf Einsatzprioritäten zu verständigen, statt lediglich ad hoc zu entscheiden oder weitgehend im Sinne nationaler Interessen der großen Mitgliedstaaten zu agieren. Nur so lassen sich die vorhandenen Ressourcen sachgerecht verwenden, um europäische Ziele zu erreichen. Der ESVP-Instrumentenkasten hat mittlerweile eine erste Erprobungsphase durchlaufen. Daher sollte sich die EU künftig auf solche Missionen und Operationen konzentrieren, die möglichst frühzeitig beginnen, sorgfältig ausgewählt und vorbereitet, konsequent umgesetzt und in ein integriertes Konzept der Konfliktbearbeitung eingebettet sind. Ein solcher Ansatz dürfte sich weitaus besser dazu eignen, Bedrohungen für europäische Sicherheit nachhaltig abzuwenden. Wichtige Kriterien für eine Prioritätenbildung sollten dabei erstens aus den Zielen der ESS abgeleitet werden. Vor allem sollte die Kooperation mit den VN weiter ausgebaut werden, ohne ihnen gleichzeitig – insbesondere bei den Einsätzen in Subsahara-Afrika – personelle Ressourcen zu entziehen. Zweitens sollten die Konturen eines umfassenden oder integrierten Ansatzes schärfer umrissen werden. Dazu gehört, militärische und zivile Instrumente je nach Ausgangslage sinnvoll zu kombinieren und ESVP-Einsätze in ein ganzheitliches Konzept der Konfliktbearbeitung einzubinden. Missionen oder Operationen dürfen nicht Politik ersetzen. Im Gegenteil müssen sie, um Erfolg zu haben, von einem breit angelegten diplomatischen und entwicklungspolitischen Engagement untermauert werden. Drittens gilt es stärker präventiv zu wirken und mit Hilfe frühzeitiger Planung Kriseneinsätze zu beschleunigen.
- ▶ im Vorfeld künftiger Entscheidungen über die Initiierung einer ESVP-Mission oder -Operation in einen **intensiven und offenen Austausch darüber** eintreten, **ob das Engagement im Interesse aller EU-Staaten liegt** und von einer ausreichend großen Zahl an Mitgliedstaaten nicht nur toleriert, sondern aktiv mitgetragen wird. Nur so kann rasch genug Personal rekrutiert und einer »Abstimmung mit den Füßen« vorgebeugt

⁵ Rat der Europäischen Union, *Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel*, Brüssel, 11.12.2008, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/de/reports/104634.pdf> (Zugriff am 19.8.2009). Dort haben sie auch weitere Herausforderungen für europäische Sicherheit formuliert, nämlich Sicherheit im Internet, Sicherheit der Energieversorgung und Bedrohungen durch den Klimawandel.

werden, denn Letztere unterminiert den Erfolg von Einsätzen und schwächt die Glaubwürdigkeit der EU als sicherheitspolitischem Akteur. Zugleich sollten sich die Europäer Gedanken darüber machen, wie sie die Lasten ihres Engagements in Zukunft solidarischer untereinander aufteilen können. Dazu könnte gehören, dass militärische Operationen zu weit größeren Anteilen aus dem Gemeinschaftsbudget getragen werden, als dies heute mit dem Athena-Mechanismus und dem »costs lie where they fall«-Prinzip der Fall ist.

- einen **verbindlichen Lessons-learned-Prozess** einrichten, der für die Ausgestaltung neuer Mandate und Operationspläne und die Anpassung von Mandaten laufender Einsätze genutzt wird. Mehr als wünschenswert wäre es, Lehren aus den bisherigen Missionen und Operationen zu ziehen, um künftig Mandate formulieren zu können, die realistische Ziele mit einer angemessenen Ausstattung verbinden. Ein solcher Prozess sollte in zwei Punkten über die im November 2008 beschlossenen Richtlinien hinausgehen. Erstens sollte er nicht nur, wie geplant, für zivile Einsätze gelten, sondern die Erfahrungen daraus mit denen im militärischen und zivil-militärischen Bereich zusammenbringen. Zweitens sollte er dafür sorgen, die Synergien zwischen funktionalen und geographischen Einheiten im Ratssekretariat deutlich zu verbessern und die Expertise der Sonderbeauftragten, der Kommission und der Delegationen vor Ort stärker zu nutzen, statt ständig neue Arbeitseinheiten im Ratssekretariat zu kreieren. Angesichts des rasch wechselnden Personals dort und bei den Einsätzen wäre es zudem vorteilhaft, ein »institutionelles Gedächtnis« zu etablieren, etwa indem ein strukturiertes Ablagesystem und geregelte ÜbergabeprozEDUREN eingeführt werden. Nicht zuletzt würde ein Lessons-learned-Prozess die Mitgliedstaaten überhaupt erst befähigen, Missionen und Operationen kritisch zu begleiten. Dazu gehört, Mandate und Regeln wenn nötig schnell an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen oder diplomatisch darauf hinzuwirken, dass Bedingungen geschaffen werden, die den Erfolg begünstigen. Dies können die Mitgliedstaaten nur tun, wenn sie regelmäßig und offen über Fortschritte, Schwierigkeiten und Blockaden informiert werden und wenn sie Willen und Mut zu kritischen (Zwischen-)Bilanzen ihres Handelns aufbringen.
- **ESVP-Missionen und -Operationen mit eigenen Budgetmitteln ausstatten**, um ihre Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten im Einsatzgebiet zu verbessern, insbesondere um Trainingsmaßnahmen mit Ausstattungshilfe zu unterfüttern. Dabei wären insbesondere die Konkurrenzen zwischen den Brüsseler Institutionen zu überwinden, um die Tätigkeiten der ESVP-Einsätze und Maßnahmen der EU-Delegationen vor Ort besser aufeinander abzustimmen und zu gewährleisten, dass sie einander ergänzen. Schließlich wäre im Detail zu prüfen, welche Aufgaben besser von Missionen und Operationen und welche von den Delegationen übernommen werden sollten. Wenn die Abstimmung zwischen Ratssekretariat, EUSR, Mitgliedstaaten (sowie beteiligten Ministerien innerhalb der Mitgliedstaaten) und Kommission verbessert wird, kann

Europa selbstbewusster auftreten und hat überzeugendere Mittel in der Hand, um bei lokalen Akteuren Kooperations- und Reformdruck aufzubauen. Dies ist besonders bei denjenigen Missionen wichtig, die auf eine langfristige Krisenbearbeitung durch Institutionenbildung abzielen.

- Hier kommt es vor allem darauf an, das »Markenzeichen« der EU, die **zivilen Missionen im Polizei- und Sicherheitsbereich, mit wirklich integrierten Ansätzen zu verbessern**. Denn nur dann kann es gelingen, die betreffenden Länder dauerhaft zu stabilisieren. Dazu müssen Trainings- und Ausstattungsmaßnahmen für Polizeikräfte von tiefgreifenden Strukturreformen im Sicherheits- und Justizsektor begleitet werden. Will die EU effektive Polizeiapparate und rechtsstaatliche Strukturen aufbauen, wird sie auch nicht umhinkommen, stärker auf lokale Eigenverantwortung für Reformen zu setzen. Dabei wird es in erster Linie darum gehen, die Sicherheitsbedürfnisse der lokalen Bevölkerungen und die Interessen von Führungskadern der Sicherheitsapparate in der Zentrale und den einzelnen Landesteilen bei Reformen einzubeziehen.

<i>Name der Mission</i>	<i>Missionstyp und Mandat</i>	<i>Rechtsgrundlage</i>	<i>Mandatsbeginn/-dauer</i>
EUFOR Althea Bosnien-Herzegowina	Militärische Operation Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds; Unterstützung des Hohen Vertreters der Internationalen Gemeinschaft	Council Joint Action 2004/570/CFSP (4.12.2004) VN-Mandat in SR-Res. 1575 über Hauptverantwortung der EU (22.11.2004)	Beginn: 1.12.2004, unbefristet
EUPM Bosnien-Herzegowina	Zivile Mission Aufbau bosnischer Polizeistrukturen entsprechend »bester europäischer und internationaler Praxis«	Council Joint Action 2002/210/CFSP (11.3.2002)	Beginn: 1.1.2003, 3 Jahre Verlängerung: 24.11.2005 um 2 Jahre 19.11.2007 um 2 Jahre
EULEX Kosovo	Zivile Mission Beobachtung und Unterstützung im Bereich Rechtsstaatlichkeit, insbesondere Polizei, Judikative und Zoll Begrenzte exekutive Kompetenzen, v.a. im Bereich Rechtsprechung und Strafverfolgung	Council Joint Action 2008/124/CFSP (4.2.2008) Keine explizite Mandatierung durch VN	Beginn: 14.2.2008, 28 Monate
EUFOR RD Congo	Militärische Operation Befristete Unterstützung der VN-Friedensmission MONUC während des Wahlprozesses: Durchführung von Evakuierungsoperationen	Council Joint Action 2006/319/CFSP (27.4.2006) VN-Mandat in SR-Res. 1671 (25.4.2006)	Beginn: 30.7.2006, 4 Monate
EUFOR Tchad/RCA	Militärische Operation Schutz der Zivilbevölkerung, Verbesserung der allg. Sicherheit zur Unterstützung d. Arbeit humanitärer Organisationen, Schutz von UN-Personal und -Einrichtungen	Council Joint Action 2007/677/CFSP (23.10.2007) VN-Mandat in SR-Res. 1778 (25.9.2007)	Beginn: 15.3.2008, 1 Jahr

Mandatsgröße/Personal vor Ort	Dauer bis zur Arbeitsaufnahme	Kooperation mit Regionalorganisationen bzw. VN	EUSR
2200 militärische Kräfte (Stand: Juni 2009)	Ratsbeschluss: 12.7.2004 Arbeitsaufnahme: 1.12.2004	NATO (über »Berlin Plus«)	Valentin Inzko (HR der internationalen Gemeinschaft und EUSR in Personalunion)
166 Polizeikräfte, 35 zivile Kräfte und 220 Lokalkräfte (Stand: März 2009)	Ratsbeschluss: 11.3.2002 Arbeitsaufnahme: 1.1.2003	—	Valentin Inzko
Soll: 3000, davon 1900 internationale und 1100 kosovarische Kräfte Ist: 1710 internationale; 925 lokale Kräfte (Stand: Juli 2009)	Ratsbeschluss: 4.2.2008 Arbeitsaufnahme: 9.12.2008	EULEX nach Bericht des Generalsekretärs der VN »unter dem Schirm von UNMIK« und somit im Rahmen von SR-Res. 1244 (10.6.1999)	Peter Feith (zugleich Internationaler Ziviler Repräsentant)
2276 militärische Kräfte, davon 1425 in der Hauptstadt der DR Kongo, Kinshasa, 851 im Nachbarland Gabun	Ratsbeschluss: 27.4.2006 Arbeitsaufnahme: 30.7.2006	Unterstützung von MONUC	Roeland van de Geer (EUSR für die afrikanische Region der Großen Seen)
Soll: 4300 militärische Kräfte Ist: Im Einsatz waren nicht mehr als 3700 Kräfte.	Ratsbeschluss: 23.10.2007 Arbeitsaufnahme: 17.3.2008	Übergabe militärischer EUFOR-Einrichtungen an MINURCAT am Mandatsende sowie Aufbau von Infrastruktur für milit. Komponente von MINURCAT	Torben Brylle (EUSR für den Sudan, Mandat wurde im Februar 2008 auf Betreuung der EUFOR-Mission erweitert)

<i>Name der Mission</i>	<i>Missionstyp und Mandat</i>	<i>Rechtsgrundlage</i>	<i>Mandatsbeginn/-dauer</i>
EU NAVFOR Atalanta Golf von Aden	Militärische Operation Marinemission zur Bekämpfung der Piraterie am Golf von Aden, Begleitschutz für Schiffe des Welternährungsprogramms, Konvois für Handelsschiffahrt	Council Joint Action 2008/851/CFSP (10.11.2008) VN-Mandat in SR-Res.1814 (15.5.2008), 1816 (2.6.2008), 1838 (7.10.2008) und 1846 (2.12.2008)	Beginn: 8.12.2008, 1 Jahr
EU BAM Rafah Palästinensische Gebiete	Zivile Mission Präsenz als Drittpartei am Grenzübergang Rafah; Beobachtung, Unterstützung und Überprüfung des palästinensischen Grenzmanagements; Beitrag zur Kommunikation zwischen Israel, der PA und Ägypten	Council Joint Action 2005/889/CFSP (12.12.2005) EU als dritte Partei gemäß dem israelisch-palästinensischen Agreement on Movement and Access (15.11.2005)	Beginn: 25.11.2005, 1 Jahr Verlängerung: 13.11.2006 um 6 Monate 24.5.2007 um 1 Jahr 10.11.2008 um 1 Jahr Ausgesetzt: seit 15.6.2007
EUPOL COPPS Palästinensische Gebiete	Zivile Mission Unterstützung und Beratung der zivilen Polizei, Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen; Unterstützung bei Aufbau und Reform des Justizsystems	Council Joint Action 2005/797/CFSP (14.11.2005)	Beginn: 1.1.2006, 3 Jahre. Verlängerung: 18.11.2008 um 2 Jahre
Aceh Monitoring Mission Aceh/Indonesien	Zivile Mission Beobachtung der Demobilisierung der GAM, der Demilitarisierung Acehs, der Menschenrechtslage und der Implementierung der Autonomiegesetzgebung für Aceh	Council Joint Action 2005/643/CFSP (9.9.2005)	Beginn: 15.9.2005, 6 Monate Verlängerung: 27.2.2006 um 3 Monate 7.6.2006 um 3 Monate 7.9.2006 um 3 Monate

Mandatsgröße/Personal vor Ort	Dauer bis zur Arbeitsaufnahme	Kooperation mit Regionalorganisationen bzw. VN	EUSR
<p>Soll: 1500 militärische Kräfte</p> <p>Ist: Unklar (Stand: August 2009)</p>	<p>Ratsbeschluss: 10.11.2008</p> <p>Arbeitsaufnahme: 8.12.2008</p>	Koordination mit NATO- und OEF-Einsätzen	—
20 EU- und 7 lokale Kräfte (Stand: März 2009)	<p>Ratsbeschluss: 12.12.2005 (Zustimmung der EU zur Rolle als Drittpartei bereits am 21.11.2005)</p> <p>Arbeitsaufnahme: 30.11.2005</p>	—	Marc Otte (EUSR für den Nahost-Friedensprozess)
38 Polizeikräfte, davon 30 EU- und 8 lokale Kräfte (Stand: Juni 2009)	<p>Ratsbeschluss: 14.11.2005</p> <p>Arbeitsaufnahme: 1.1.2006 (de facto erst nach dem 15.6.2007 und nur in West Bank)</p>	—	Marc Otte
226 unbewaffnete Beobachter, davon 130 EU- und 96 ASEAN-Kräfte	<p>Ratsbeschluss: 9.9.2005</p> <p>Arbeitsaufnahme: 15.9.2005</p> <p>Initial Monitoring Presence bereits ab 15.8.2005 (Datum des Waffenstillstands)</p>	ASEAN	—

<i>Name der Mission</i>	<i>Missionstyp und Mandat</i>	<i>Rechtsgrundlage</i>	<i>Mandatsbeginn/-dauer</i>
EUMM Georgien	<p>Zivile Mission</p> <p>Beobachtung des Stabilisierungsprozesses in Georgien nach dem russisch-georgischen Krieg im August 2008; Beitrag zu Stabilisierung, Normalisierung, Vertrauensbildung nach dem Waffenstillstand</p>	<p>Council Joint Action 2008/736/CFSP (15.9.2008)</p>	<p>Beginn: 1.10.2008, 1 Jahr</p> <p>Verlängerung: 27.7.2009 um 1 Jahr</p>
EUJUST LEX Irak	<p>Zivile Mission</p> <p>Rechtsstaatlichkeitsmission. Beratung und Unterstützung von Akteuren in den Bereichen der Polizei- und Justizarbeit und des Strafvollzugs. Kurse finden in EU-Mitgliedstaaten statt, ab November 2009 voraussichtlich auch im Irak.</p>	<p>Council Joint Action 2005/190/CFSP (7.3.2005)</p>	<p>Beginn: 1.7.2005, 1 Jahr</p> <p>Verlängerung: 10.6.2006 um 4 Monate 17.10.2006 um 14 Monate 22.11.2007 um 4 Monate 14.4.2008 um 2 Monate 23.6.2008 um 1 Jahr 11.6.2009 um 1 Jahr</p>
EUPOL Afghanistan	<p>Zivile Mission</p> <p>Unterstützung, Beratung und Ausbildung der zivilen Polizei; Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen; Unterstützung bei Aufbau und Reform des Justizsystems</p>	<p>Council Joint Action 2007/369/CFSP (30.5.2007)</p>	<p>Beginn: 15.6.2007, 3 Jahre</p>

Mandatsgröße/Personal vor Ort	Dauer bis zur Arbeitsaufnahme	Kooperation mit Regionalorganisationen bzw. VN	EUSR
350 zivile Kräfte, davon 250 als Monitoring-Kern (Stand: Juli 2009)	Ratsbeschluss: 15.9.2008 Arbeitsaufnahme: 1.10.2008	Bis Sommer 2009 Kooperation mit OSZE- und VN-Missionen (UNOMIG) mit Zuständigkeit für Abchasien und Südossetien	Pierre Morel (EUSR für Georgien) Peter Semneby (EUSR für den Südkaukasus)
37 zivile EU-Kräfte (Stand: Juni 2009)	Ratsbeschluss: 7.3.2005 Arbeitsaufnahme: 1.7.2005	—	—
Soll: 400 EU-Polizeikräfte Ist: 245 EU- und 169 afghanische Kräfte (Stand: Juli 2009)	Ratsbeschluss: 30.5.2007 Arbeitsaufnahme: 15.6.2007	—	Ettore Francesco Sequi (EUSR für Afghanistan und Pakistan)

Abkürzungsverzeichnis

AFBiH	Armed Forces of BiH (Bosnien-Herzegowina)
AMA	Agreement on Movement and Access (zwischen Israel und der Palästinensischen Autorität)
AMIS	African Union Mission in Sudan
AMISOM	African Union Mission in Somalia
AMM	Aceh Monitoring Mission
ANA	Afghan National Army
ANCOP	Afghan National Civil Order Police
ANP	Afghan National Police
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	African Union/Afrikanische Union
BiH	Bosnien-Herzegowina
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (EU)
CIAT	Comité international d'accompagnement de la transition (Kongo)
CMC	Crisis Management Concept
CMI	Crisis Management Initiative (finnische NGO, die in Aceh vermittelt hat)
CONOPS	Concept of Operations
COSA	Commission on Security Arrangements (Aceh/Indonesien)
CPA	Coalition Provisional Authority (Irak)
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability (beim Ratssekretariat der EU)
CPDC	Coordination des partis politiques pour la défense de la constitution (Tschad)
CRC	Crowd and Riot Control
CSTC-A	Combined Security Transition Command – Afghanistan
CTF	Combined Task Force (Golf von Aden)
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DiCOSA	District Commission on Security Arrangements (Aceh/Indonesien)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations (VN)
DRC	Democratic Republic of Congo
EDA	European Defence Agency
EOM	Election Observation Mission (EU)
ESDP	European Security and Defence Policy (siehe ESVP)
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (siehe ESDP)
EU	Europäische Union/European Union
EU BAM Rafah	European Union Border Assistance Mission Rafah (Palästinensische Gebiete)
EUFOR Althea	European Union Force (Bosnien-Herzegowina)
EUFOR RD Congo	European Union Force (Demokratische Republik Kongo)
EUFOR Tchad/RCA	European Union Force (Tschad/Zentralafrikanische Republik)
EUJUST LEX Iraq	European Union Integrated Rule of Law Mission (Irak)
EUJUST Themis	European Union Rule of Law Mission (Georgien)
EULEX Kosovo	European Union Rule of Law Mission (Kosovo)
EUMM Georgia	European Union Monitoring Mission (Georgien)
EU NAVFOR Atalanta	European Union Naval Force (Golf von Aden)
EUPM/BiH	European Union Police Mission (Bosnien-Herzegowina)
EUPOL Afghanistan	European Union Police (Afghanistan)
EUPOL COPPS	European Union Police Mission for the Palestinian Territories (Palästinensische Gebiete)
EUSR	European Union Special Representative
FDD	Focused District Development (Afghanistan)

SWP-Berlin

Die EU als strategischer Akteur in der
Sicherheits- und Verteidigungspolitik?
Dezember 2009

FRETILIN	Frente Revolucionária do Timor Leste Independente (Osttimor/Indonesien)
GAM	Gerakan Aceh Merdeka (Bewegung für ein freies Aceh)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EU)
GPPO	German Police Project Office (Afghanistan)
ICO	International Civilian Office (Kosovo)
ICR	International Civilian Representative (Kosovo)
IGAD	Intergovernmental Authority on Development (Ostafrika)
IMP	Initial Monitoring Presence (EU)
IOM	International Organization for Migration
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance (EU)
IPCB	International Police Coordination Board (Afghanistan)
IPRM	Incident Prevention and Response Mechanism (Georgien)
IPTF	International Police Task Force (Bosnien-Herzegowina)
IPU	Integrated Police Unit (Bosnien-Herzegowina)
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
JEM	Justice and Equality Movement (Sudan)
JMA	Joint Military Affairs (Bosnien-Herzegowina)
KFOR	Kosovo Force (unter NATO-Führung)
KPS	Kosovo Police Service
LoGA	Law on the Governing of Aceh
LOT	Liaison and Observation Team (Bosnien-Herzegowina)
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad
MMA	Monitoring, Mentoring, Advising
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
MoU	Memorandum of Understanding
MSC (HOA)	Maritime Security Centre (Horn of Africa)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NAVCENT	U.S. Naval Forces Central Command
NGO	Non-Governmental Organisation
NSF	National Security Forces (Palästinensische Gebiete)
NTM-A	NATO Training Mission Afghanistan
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEF	Operation Enduring Freedom
OHQ	Operations Headquarters
OHR	Office of the High Representative (Bosnien-Herzegowina)
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe (siehe OSZE)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (siehe OSCE)
PA	Palästinensische Autorität
PCPDP	Palestinian Civil Police Development Programme
PEGASE	Mécanisme Palestino-Européen de Gestion de l'Aide Socio-Economique
PG	Presidential Guard (Palästinensische Gebiete)
PRT	Provincial Reconstruction Team (Afghanistan)
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (EU)
RRM	Rapid Reaction Mechanism (EU)
RS	Republika Srpska
SAA	Stabilization and Association Agreement/Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (EU)
SFOR	Stabilization Force (Bosnien-Herzegowina)
SIPA	State Investigation and Protection Agency (Bosnien-Herzegowina)
SNMG 2	Standing NATO Maritime Group 2
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
SSR	Security Sector Reform/Sicherheitssektorreform
TFG	Transitional Federal Government (Somalia)

TIM	Temporärer Internationaler Mechanismus/Temporary International Mechanism (Palästinensische Gebiete)
TNI	Tentara Nasional Indonesia (Nationale Streitkräfte Indonesiens)
UFDD	Union of Forces for Democracy and Development (Tschad)
UNAMID	United Nations African Union Mission in Darfur
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
USSC	United States Security Coordinators Team
VN	Vereinte Nationen
WFP	World Food Programme
ZAR	Zentralafrikanische Republik

Über die Autorinnen und Autoren

Dr. Muriel Asseburg leitet die Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Patrick Berg war als Regionalexperte im diplomatischen Dienst tätig und arbeitet derzeit als unabhängiger Politikberater

Dr. Uwe Halbach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Russland/GUS

Dr. des. Felix Heiduk ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Asien

Dr. Ronja Kempin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik und arbeitet derzeit als Fritz Thyssen Fellow am Weatherhead Center for International Affairs, Harvard-Universität

Dr. Marco Overhaus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen und arbeitet derzeit als TAPIR Fellow (Transatlantic-Post-Doc Fellow in International Relations) am IFRI in Paris

Dr. Solveig Richter ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Dr. Guido Steinberg ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Stefan Steinicke ist Student der Politikwissenschaften an der Freien Universität Berlin und war von Oktober 2008 bis Juni 2009 Praktikant in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Denis M. Tull ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Annette Weber ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika